



THEO ANTÔNIO RODRIGUES SANT'ANA

VAMOS FALAR SOBRE DROGAS:

O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO REGIME INTERNACIONAL DE CONTROLE DE
DROGAS ATÉ A UNGASS 2016

João Pessoa

2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

THEO ANTÔNIO RODRIGUES SANT'ANA

VAMOS FALAR SOBRE DROGAS:
O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO REGIME INTERNACIONAL DE CONTROLE DE
DROGAS ATÉ A UNGASS 2016

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como requisito parcial para
a conclusão do Curso de Graduação em
Relações Internacionais da Universidade
Federal da Paraíba.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Alan
Shaikhzadeh Vahdat Ferreira

João Pessoa

2018

Catálogo na publicação

Seção de Catalogação e Classificação

A532v Theo Antonio Rodrigues Sant'Ana.

Vamos falar sobre drogas: O processo de construção do regime internacional de controle internacional de drogas até a UNGASS 2016 / Theo Antonio Rodrigues Sant'Ana. - João Pessoa, 2018.

99 f. : il.

Orientação: Marcos Alan Shaikhzadeh Vahdat Ferreira Ferreira.

Monografia (Graduação em Relações Internacionais) - UFPB/CCSA.

1. Problema Mundial das Drogas. 2. Regimes Internacionais. 3. UNGASS 2016. I. Ferreira, Marcos Alan Shaikhzadeh Vahdat Ferreira. II. Título.

UFPB/BC



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
COORDENAÇÃO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES
INTERNACIONAIS

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova, com nota 10,0, o Trabalho de
Conclusão de Curso

"Vamos Falar sobre drogas: O processo de construção do regime internacional de
controle de drogas até a UNGASS 2016 "

Elaborado por

Theo Antonio Rodrigues Sant Ana

Como requisito parcial para a obtenção do grau de

Bacharel em Relações Internacionais.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Marcos Alan Shaikhzadeh Vahdat Ferreira – UFPB (Orientador)

Profª. Drª. Silvia Garcia Nogueira – UEPB

Profª. Drª. Aline Contti Castro - UFPB

João Pessoa, 11 de junho de 2018.

AGRADECIMENTOS

Ao Divino Mestre, pela oportunidade. Ao meu pai e minha mãe, pela vida. Em especial ao meu pai, Antônio Carlos Sant’Ana, pelo exemplo e estímulo ao pensamento crítico e capacidade de reflexão. Em especial à minha mãe, Geórgia Batista Rodrigues, pelo exemplo e estímulo ao trabalho, perseverança e compreensão.

A todos os colegas e amigos que pude conhecer e compartilhar da presença, dentro e fora da Universidade Federal da Paraíba, sobretudo durante o período de 2013 a 2018. Em especial, aos colegas do curso em João Pessoa e aos estudantes dos cursos de Relações Internacionais que conheci durante trabalho na Federação Nacional de Estudantes de Relações Internacionais do Brasil.

Aos professores da Universidade Federal da Paraíba, com quem pude vir aprendendo cada vez mais sobre diferentes formas de ver, compreender, vivenciar e construir minha presença no mundo.

Em especial ao meu orientador, Marcos Alan Shaikhzadeh Vahdat Ferreira, pela iniciação intensiva no campo da produção do saber científico. Desde 2014, sua presença e atividade me influenciam de maneira positiva a procurar melhorar minhas capacidades de estudo e permanecer no curso de Relações Internacionais, até o fim. Grato pelas oportunidades, atenção e paciência.

A todos, minha terna gratidão.

*“Que Deus seja louvado em minhas
atitudes. Deus é louvado em minhas
atitudes. Deus É.” (Zé da Luz)*

RESUMO

Esta monografia introduz o Regime Internacional de Controle de Drogas como um objeto independente de estudo, através de uma análise crítica de sua formação política. A construção histórica dos princípios para políticas sobre drogas no sistema internacional é abordada desde o início do século XX até o ano de 2016, em que se realizou uma Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas (UNGASS 2016), sobre o “Problema Mundial das Drogas”. A fim de apontar incoerências das políticas internacionais sobre drogas, este trabalho compara, do ponto de vista conceitual, as compreensões sobre “droga” do campo da saúde e dos atores políticos no sistema internacional. Para ilustrar o cenário de (falta de) coordenação política internacional no tema, se utiliza os marcos analíticos de regimes internacionais e políticas públicas. E para discutir as possibilidades de mudança política sobre drogas na política mundial, os princípios das políticas internacionais sobre drogas são estudados em termos dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, usando o viés dos Estudos Críticos para a Paz. Uma análise dos resultados da UNGASS 2016 também é feita, demonstrando que o enquadramento de políticas sobre drogas nas Nações Unidas ainda não foi superado. Ao fecho, é feita uma avaliação crítica do trabalho, expondo quais seus limites e possíveis próximos passos para uma agenda de pesquisa sobre políticas internacionais sobre drogas.

Palavras-chave: Problema Mundial das Drogas. Regimes Internacionais. UNGASS 2016

ABSTRACT

This monograph introduces the International Drug Control Regime as an independent object of study, through a critical analysis of its political formation. The historical conformation of the principles for drug policies in the international system is approached from the beginning of the 20th century to the year of 2016, in which a United Nations General Assembly Special Session (UNGASS 2016) on “The World Drug Problem” was convened. Willing to point out some incoherences of international policies on drugs, this work compares, from a conceptual perspective, the comprehensions on “drugs” held by the health field and by the political actors in the international system. To illustrate the scenario of (lack of) international political coordination, both analytical frameworks from international regimes theory and policy analysis theory are used. And to discuss the possibilities of political change for world drug policies, the principles of international policies on drugs are studied in terms of the Sustainable Development Goals, using the perspective of the Critical Peace Research study field. An analysis of the UNGASS 2016 results is also made, demonstrating that policies on drugs in the United Nations still couldn’t overcome its old framing. In its closure, a critical evaluation of this work is made, exposing its limits and possible future steps towards a research agenda on international drug policies.

Keywords: World Drug Problem. International Regimes. UNGASS 2016

SUMÁRIO

Introdução.....	11
Capítulo 1 A Criação do Problema Mundial das Drogas.....	16
Conceituando Substância: Que Droga é Essa?.....	19
Droga.....	20
Farmacodependência.....	22
O Regime Internacional de Controle de Drogas.....	25
Marco Analítico e Entrada no Século XX.....	27
De 1912 a 1931: Status Jurídico Internacional do Tema “Droga” e a Transnacionalização do Controle de Mercado.....	30
De 1931 a 1953: Surgimento do Controle Penal.....	33
De 1961 a 1988: Dimensão Convencional do RICD.....	35
Sínteses.....	40
Capítulo 2 Contradições Crônicas e Agudas do RICD: Fraturas, Tensões e Rupturas.....	45
Regimes, Organizações e Políticas Internacionais.....	46
Cooperação, Regimes e Organizações Internacionais.....	47
Governança e Origens Políticas.....	50
Conformação Contemporânea do RICD.....	54
Funcionamento e Origens Políticas do RICD na ONU.....	55
AGNU (1945).....	57
ECOSOC (1945).....	58
CND (1946).....	58
JIFE (1968).....	59
UNODC (1997).....	61
Origens Políticas.....	62
A Fragmentação no RICD.....	66
Sínteses.....	70
Capítulo 3 O Problema Mundial das Drogas Hoje: Caso de Intoxicação Crônica?.....	73
Princípios norteadores de Políticas para o Século XXI.....	75
Os ODS e o RICD.....	76
Estudos Críticos para a Paz: Análise Integrativa dos ODS e RICD.....	78
Novo Modelo de Problemática para o RICD?.....	81
A UNGASS 2016.....	83
Os Termos de Enquadramento da Resolução A/RES/S-30/1.....	84
1.Problemática Sobre “Droga”.....	85
2.Posicionamento Relativo aos Estágios Políticos do RICD.....	85
3.Recomendações Relativas ao Marco Convencional do RICD.....	86
4.Recomendações em Relação às Instituições do RICD na ONU.....	87
5.Posicionamento Sobre a Fragmentação e Conflito no RICD.....	87
6.Relações Estabelecida Com os ODS.....	88
Sínteses.....	88
Fecho.....	92
Referências.....	96

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
CCPCJ	<i>Commission on Crime Prevention and Criminal Justice</i> (Comissão para Prevenção do Crime e Justiça Penal, do ECOSOC)
CICAD	<i>Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas</i> (Comissão Interamericana para o Controle e Abuso de Drogas, da OEA)
COT	Crime Organizado Transnacional
CND	<i>Commission on Narcotic Drugs</i> (Comissão de Entorpecentes, ou Comissão de Narcóticos, do ECOSOC)
DI	Direito Internacional
ECP	Estudos Críticos da Paz
EP	Estudos para a Paz
EUA	Estados Unidos da América
EUROPOL	<i>The European Union Agency for Law Enforcement Cooperation</i> (Agência da União Europeia para a Cooperação Policial)
ECOSOC	<i>United Nations Economic and Social Council</i> (Conselho Econômico e Social das Nações Unidas)
HLS	<i>High-Level Segment</i> (Segmento de Alto Nível, da CND)
HONLEA	<i>Heads of National Drug Law Enforcement Agencies</i> (Chefes de Organismos Nacionais Encarregados de Combater o Tráfico Ilícito de Drogas, da CND)
IDPC	<i>International Drug Policy Consortium</i> (Consórcio Internacional de Políticas de Drogas)
INCB	<i>International Narcotics Control Board</i> (ver JIFE)
ICPO – INTERPOL	<i>International Criminal Police Organization – International Police</i> (Organização Internacional de Política Criminal – Polícia Internacional)
JIFE	Junta Internacional de Controle de Entorpecentes (ou “Junta”, da CND)
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OEA	<i>Organización de los Estados Americanos</i> (Organização dos Estados Americanos)
OI	Organização Internacional
OIG	Organização Intergovernamental
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organização não Governamental
ONGs	Organizações não Governamentais

ONU	Organização das Nações Unidas
PMD	Problema Mundial das Drogas
RI	Relações Internacionais
RICD	Regime Internacional de Controle de Drogas
TDPF	<i>Transform Drug Policy Foundation</i>
TNI	<i>Transnational Institute</i>
UE	União Europeia
UN	<i>United Nations</i> (ver ONU)
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
UNGA	<i>United Nations General Assembly</i> (ver AGNU)
UNGASS	<i>United Nations General Assembly Special Session</i> (Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas)
UNIDCP	<i>United Nations International Drug Control Program</i> (Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas)
UNODC	<i>United Nations Office on Drugs and Crime</i> (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime)
UNOV	<i>United Nations Office at Vienna</i> (Escritório das Nações Unidas em Viena)

INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca realizar uma análise crítica sobre os princípios do Regime Internacional de Controle de Drogas (RICD) para a construção de políticas para o controle internacional de drogas. Para tanto, situa a agenda do RICD em um contexto geral de diretrizes globais de governança e a analisa através da perspectiva crítica dos Estudos Críticos para a Paz. Até o momento, o marco mais recente de discussão de princípios do RICD foi a Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas (UNGASS) de 2016, mas as origens de políticas sobre drogas são bem mais antigas que a criação de princípios e normas formalmente estabelecidos em um contexto de cooperação internacional guiado pela Organização das Nações Unidas (ONU). Este trabalho leva em consideração os processos históricos de construção daqueles princípios e normas.

A regulamentação de processos envolvendo o consumo, produção e distribuição de substâncias químicas foi um ponto inexplorado pela comunidade internacional até a primeira década do século XX, estreando com limitações sobre a produção de ópio na Comissão do Ópio, em Xangai (1909). Ao longo das décadas seguintes, a proibição de substâncias para usos não médicos ou científicos foi progressivamente calcada como o paradigma oficial da comunidade de Estados para o tema em questão, atualmente representado por uma tríade de tratados multilaterais firmados no sistema das Nações Unidas entre as décadas de 1960 e 1980. Esses tratados levaram à criação de um sistema de organismos para lidar com a questão, inseridos no aparato institucional da ONU, que continuam operantes. Entretanto, a evolução desse regime internacional – as instituições sociais que coordenam e dirigem as ações dos atores em uma área delimitada das relações internacionais –, bem como das ações diversas dos Estados para implementá-lo, tem gerado controvérsias crescentes na comunidade internacional devido a sua abordagem proibicionista que não considera elementos socioculturais e de saúde pública.

Em política internacional, o tema “drogas” é complexo e delicado: a exploração de farmacodinâmicas (as ações das substâncias químicas sobre o organismo), através do uso das mais variadas substâncias, é uma prática milenar na história da humanidade. Mas tentativas de controle político sobre o fenômeno em uma escala global é uma empreitada extremamente recente, restrita ao contexto do sistema internacional moderno.

As consequências do uso de uma substância específica para o usuário e os meios sociais em que ele transita variam de acordo com características dos próprios meios sociais

estudados, as propriedades da substância em questão, as condições de seu uso e as características do usuário. Tais variáveis se afetam mutuamente. Logo, os estudos para compreender a questão são sensíveis a variações de caráter histórico, geográfico e cultural; significa, então, que generalizações não são adequadas ou mesmo úteis para fornecer compreensões apuradas do fenômeno. Ainda assim, perspectivas específicas de controle vem sendo institucionalizadas e promovidas de maneira universal na política internacional. Historicamente, a criação, promoção e manutenção dos valores e políticas sobre o tema estão fortemente associados a convicções e interesses de grandes potências, perpetrados em contextos geopolíticos e culturais bastante específicos. Por um lado, assimetrias de poder e interesses entre participantes do regime conferiram alguma rigidez aos seus princípios e regras; por outro, a obrigação de seguir a esses princípios e regras engessadas, geradas por vieses e contextos tão excêntricos, vem dificultando um consenso efetivo entre os participantes sobre suas interpretações e aplicações, o que afeta os níveis de aquiescência e obediência ao regime.

Atualmente, é comum associar o tema de “drogas” no campo internacional à “Guerra às Drogas”, tráfico ilegal e criminalidade organizada, tanto que a questão é tratada no nível global pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC). Por outro lado, organizações civis internacionais e artigos acadêmicos sobre o RICD tratam bastante sobre a necessidade de reforma das políticas de drogas no regime, criticando suas “velhas incongruências”, contradições e defeitos, apontando a necessidade de abordagens políticas com o viés de saúde e uma revisão da classificação de substâncias no regime. Os tipos de informação presentes no debate atual sobre políticas de drogas no RICD e a literatura produzida sobre o regime são bem diferentes, e as fontes utilizadas nesse trabalho em matéria do Regime Internacional de Controle de Drogas foram adaptadas a um processo inicial de pesquisa.

Sobre o processo de construção e evolução do RICD, ou seja, sobre aquelas “velhas incongruências”, existe uma vasta literatura em língua estrangeira. Catherine Carstairs (2005) aponta que o tema vem recebendo bastante atenção de acadêmicos e ativistas, e ainda há considerável volume de pesquisa a ser feita no assunto. A base de pesquisa sobre sistemas da Liga das Nações e da ONU foi contemplada por historiadores como Peter D. Lowes, Kettil Bruun, Lynn Pan e Ingemar Rexed, Stuart Stein, William B. McAllister, e David R. Bewley-Taylor. Em levantamento mais recente (AVILÉS, 2014), dentre tantas referências

indicadas para o estudo de múltiplos temas, figuram como referências de porte no assunto Julia Buxton, David R. Bewley-Taylor, Martin Jelsma, William B. McAllister, Jack Donnelly, Ethan Nadelmann, Neil Boister, Bruce M. Bagley e Francisco Thoumi.

Pode-se notar, então, que o debate acadêmico sobre o RICD pressupõe o conhecimento de uma vasta literatura, e simplesmente explorar a análise dos atuais debates sem conhecimento prévio do tema geraria um trabalho de qualidade questionável. Por outro lado, a quantidade colossal de informações sobre história diplomática e institucional do controle internacional de drogas e aspectos de dominação estadunidense sobre o regime inviabiliza o estudo aprofundado dentro do prazo para elaboração dessa monografia. Felizmente, há referências que facilitam o processo.

A Tese de Doutorado de Constanza Sánchez Avilés (2014) consolida muitas das informações necessárias ao estudo do RICD: seus cinco capítulos, organizados em 58 seções e subseções, tratam (I) da evolução dos mercados de drogas ilícitas, (II) da revisão e integração do marco analítico de regimes internacionais, (III) da construção e evolução histórica do RICD, (IV) das diversas aplicações de normas do RICD por seus Estados-membros, e (V) de um estudo de caso de políticas de drogas na Espanha. Por isso, Avilés (2014) é a referência central utilizada para o estudo do RICD, servindo também como guia de leitura para temas que a serem melhor explorados. Para referência de detalhes da influência hegemônica dos EUA sobre o regime, e reflexões sobre o funcionamento atual do RICD, foram especialmente úteis os derradeiros livros de David R. Bewley-Taylor (2001, 2012). Também foi de especial valor o resumo histórico e as ideias apresentadas por Catherine Carstairs (2005).

Desde a UNGASS 1998, sobre o tema de “drogas”, o RICD opera sob a bandeira do “Problema Mundial das Drogas” (PMD), que oficialmente se tornou o atual emblema do regime. Em um cenário de reconhecido fracasso das tentativas de solução a esse problema, a Assembleia Geral das Nações Unidas convoca, em 2014, uma UNGASS para a discussão do tema, para 2016, no afã de que os Estados estabeleçam um consenso que confira uma convergência genuína de interesses no regime. O objetivo geral desse trabalho é avaliar qual a importância da UNGASS 2016 para o RICD. Em termos de pesquisa, pretende responder duas perguntas: **(I)** Quais as tendências políticas no RICD que levaram à convocação da terceira Sessão Especial da Assembleia das Nações Unidas sobre drogas, a UNGASS 2016? **(II)** Qual a ação da UNGASS 2016 frente aos problemas apresentados pelo RICD diante de seu atual

Tal identificação exige o esclarecimento de algumas premissas de análise, como o que é o RICD, quais as limitações da criação e promoção de seus princípios e valores básicos, e qual é o seu funcionamento normal esperado. Os capítulos desse trabalho promovem esclarecimentos conceituais para embasar a análise de suas subseções. Por exemplo, para identificar a lógica de problematização do RICD sobre droga, que culmina no PMD em 1998, traz-se o conceito de *droga* e outras questões correlatas, associadas ao PMD; para discutir o funcionamento do próprio regime, traz-se conceitos como *política*, *cooperação*, *regime internacional* e outros construtos analíticos associados. Quando termos comuns (como princípio, medida ou estratégia) forem apresentados de forma específica, de acordo com seu significado conceitual, eles serão destacados em *itálico*. Os capítulos constroem a informação de forma progressiva, de forma que o *Capítulo 2* herda os conceitos e resultados de discussões do *Capítulo 1*, e igualmente o *Capítulo 3* herda conceitos e sínteses do *Capítulo 2*.

O *Capítulo 1*, com o objetivo de expor as bases do regime e a lógica da criação do que culminou no “Problema Mundial das Drogas”, compara o tema “droga” com o trato dos temas no RICD, lançando mão de definições e conceitos da farmacologia e da saúde pública, seguidos de um resumo histórico da formação do RICD. A primeira parte apresenta um conceito estritamente técnico (pela perspectiva farmacológica) de *droga*, que, será visto adiante, é mais amplo que a ideia de droga instada pelo PMD; seguido das possíveis consequências que o consumo de drogas acarreta para os indivíduos os meios sociais que eles frequentam (pela perspectiva de saúde de pública), que, veremos, também contempla mais possibilidades do que as divulgadas pelo PMD. A segunda parte é uma revisão histórica da construção do RICD, contemplando sua dimensão substantiva (seus princípios norteadores e normas) e o aspecto convencional de sua dimensão formal-procedimental (dos tratados e organismos vigentes para sua implementação), evidenciando quais os temas e posicionamentos veiculados pelo regime.

O *Capítulo 2* trata de forma mais objetiva das contradições atuais do RICD. Num primeiro momento, são clareados alguns significados semânticos e conceituais da palavra “política”, que estão associados a aportes teóricos sobre *cooperação internacional*, *regimes internacionais*, *políticas públicas*, *políticas internacionais* e *governança global*. A segunda parte do capítulo adereça as tensões presentes no RICD, tanto no âmbito organizacional da ONU, que apresenta dinâmicas intraburocráticas que enrijecem a interpretação de diretrizes

políticas aplicáveis aos Estados internos ao regime; e também os tipos de políticas adotadas pelos Estados no RICD, que não são apenas diferentes, mas também significativamente divergentes entre si. Com isso, se cumpre o objetivo **I** do trabalho: responder quais as tendências políticas no RICD que levaram à convocação da terceira Sessão Especial da Assembleia das Nações Unidas sobre drogas, a UNGASS 2016.

As práticas divergentes dos Estados inseridos no regime se manifestam no nível doméstico dos Estados e algumas nuances também podem ser identificadas no nível regional, o que decerto abre espaço para estudos de caso e análises comparadas de caráter nacional ou regional. O objetivo central deste trabalho, no entanto, não é avaliar políticas nacionais e regionais do RICD, mas sim as suas políticas globais.

O *Capítulo 3* analisa os princípios do RICD após o fechamento da UNGASS 2016, usando como parâmetro diretrizes gerais para a elaboração de políticas globais, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), utilizando um aporte teórico capaz de analisar os problemas enfrentados pelo RICD e o PMD sob uma única unidade de análise, os Estudos Críticos para a Paz (ECP). Argumenta-se que os princípios da Resolução produzida pela Assembleia Geral das Nações Unidas ao final da UNGASS 2016 correspondem aos princípios atuais do próprio RICD, analisando-os através da revisita dos conceitos e resultados apresentados em seções anteriores desse trabalho. Aqui se realiza o objetivo **II** do trabalho: responder qual a ação da UNGASS 2016 frente aos problemas apresentados pelo RICD diante de seu atual enquadramento político.

O *Fecho* desta monografia apresenta considerações finais, discorre sobre as limitações desse trabalho e aponta possíveis caminhos para futuras pesquisas. Resumem-se os objetivos e resultados deste trabalho e também se aponta os possíveis objetos, enfoques de estudo e passos para a elaboração de pesquisas em trabalhos futuros sobre o tema do RICD. Por fim, se argumenta que essa monografia serve de introdução básica a uma agenda de pesquisa sobre políticas sobre drogas e políticas sobre crime no sistema internacional.

CAPÍTULO 1 A CRIAÇÃO DO PROBLEMA MUNDIAL DAS DROGAS

Os **objetivos** deste trabalho são: *(I) identificar as tendências políticas no RICD que levaram à convocação da terceira Sessão Especial da Assembleia das Nações Unidas sobre drogas, a UNGASS 2016, e (II) qual a ação da UNGASS 2016 frente aos problemas apresentados pelo RICD diante de seu atual enquadramento político.* Este capítulo trata das origens históricas do RICD, contemplando o século XX, e tem como objetivo específico expor as bases de funcionamento do regime, através de duas fases expositivas. A primeira seção (*Conceituando Substância: Que Droga é Essa?*) apresenta as definições mais estritas possíveis de um objeto central desse trabalho, “droga”, dos pontos de vista semântico e científico, buscando na farmacologia significados e conceitos tematicamente compatíveis com as questões centrais adereçadas pelo RICD. A segunda seção (*O Regime Internacional de Controle de Drogas*) trata dos contextos históricos de maturação e construção do RICD atual, apresentando conceitos básicos sobre controle internacional de drogas e expondo o histórico da construção formal do regime, a fim de esclarecer qual o sentido de referências a “droga” que vigem nele. A seção final (*Sínteses*) pondera sobre o quanto as diretrizes do atual regime buscam de fato orientar suas políticas em termos de controle de drogas, e como isso pode afetar o funcionamento do RICD.

Se o presente trabalho é de análise de um regime internacional – i.e., de análise das instituições sociais que coordenam e dirigem as ações dos atores em uma área delimitada das relações internacionais (AVILÉS, 2014, p. 88) –, por que abordar conceitos de farmacologia? Ora, porque o RICD justifica suas normas sobre caracteres técnicos, médicos e farmacológicos, cujas qualidade e idoneidade atualmente estão sob contestação civil e acadêmica (AVILÉS, 2014; BEWLEY-TAYLOR, 2001; CARSTAIRS, 2005; JELSMA, 2011). Por isso é pertinente estar minimamente bem informado sobre o assunto. Além disso, há uma fratura temática no regime. Oficialmente, o RICD lidaria com o controle de drogas – estipulando a legalidade das drogas existentes e quais os procedimentos políticos a serem aplicados em relação a elas –, mas os interesses envolvidos e os direcionamentos políticos implementados no processo de sua construção não foram pautados em termos desse tema. Ou seja, embora as drogas sejam representadas no próprio título do regime, aceitar as definições atualmente adotadas por ele apenas reiterariam os diversos interesses dominantes de diferentes momentos de sua estruturação.

Antes mesmo de ser formalizado pelos tratados que o compõem – de 1961 em diante

–, as *bases substantivas*¹ (AVILÉS, 2014) do RICD, grosso modo, já vinham se assentando de forma gradativa (AVILÉS, 2014, p. 149): (1) progressivamente, seus esquemas de controle passaram influir sobre uma relação crescente de substâncias, de opioides e opiáceos, à cocaína e a *cannabis*; (2) o enfoque geográfico de controle passou das produções nacionais ao comércio transnacional de drogas; (3) cronologicamente, o grau de controle avançou da regulamentação à proibição, e da proibição à criminalização; (4) sua influência chegou a marcos cada vez mais amplos da cooperação entre os Estados e das estruturas organizacionais da Liga das Nações, e (posteriormente) das Nações Unidas; (5) houve, desde o início, uma separação no trato de questões de controle e outros assuntos médicos; e (6) o regime se erigiu em função de questões que frequentemente não eram relacionadas ao controle de drogas em si. (6.1) A grande influência de potências ocidentais (metrópoles europeias e, posteriormente, Estados Unidos da América), privilegiou assuntos como interesses da indústria farmacêutica, comércio exterior, questões de moralidade sobre o consumo de drogas e até mesmo posicionamentos racistas; e contextos políticos turbulentos e polarizados, como as duas Guerras Mundiais e a Guerra Fria, não contribuíram para um funcionamento consistente do RICD (*Ibid.*, pp. 149-50).

Se examinadas em seus contextos individuais de surgimento (*abaixo*), todas as bases substantivas apontadas indicam o caráter controverso da existência do próprio RICD; mas consideremos o seguinte para justificar a estrutura deste capítulo, à luz das bases substantivas 5, 6 e 6.1. É verdade que o RICD atualmente se refere a “droga” de maneira específica, que é justamente àquelas substâncias categorizadas como ilegais, geralmente as de ação psicoativa. Isso é fruto de diversos processos de criminalização sobre fenômenos relacionados a drogas, concertadas pelos interesses de potências ocidentais – frequentemente alheias à função oficial do próprio regime –, em diferentes contextos de embates hegemônicos, de 1909 até os dias atuais. Informar-se com precisão sobre o significado de droga e alguns de seus fenômenos correlatos ajudará a analisar a evolução e problematização política desse regime.

O RICD é constituído juridicamente por três tratados no Direito Internacional (DI), consumados na ONU: a Convenção Única de Entorpecentes, de 1961 – emendada por um

1 Após revisar a literatura sobre regimes internacionais, Avilés (2014) define a dimensão substantiva (ou elemento substantivo) do regime como aquela “conformada pelos princípios e normas em torno das quais convergem as expectativas dos atores para uma área específica e que determinam que práticas serão considerados legítimas em seu marco de atuação e o conjunto de ideias e conhecimentos ao redor da área considerada” (AVILÉS, 2014, p. 88, tradução livre). Assim, as bases substantivas apresentadas (*Ibid.*, pp. 149-50) são justamente os princípios e normas efetivamente vigentes no RICD, antes mesmo da Convenção de 1961.

Protocolo em 1972 –, a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas, de 1971, e a Convenção das Nações Unidas Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, de 1988 (LIPPI, 2010, pp. 2-4; AVILÉS, 2014, *passim*). As duas questões centrais – apresentadas em preâmbulos dos tratados – com que essa tríade constituinte lida são: (1) reduzir a disponibilidade de substâncias entorpecentes e psicotrópicas para prevenir o abuso e vício², e (2) assegurar a disponibilidade adequada de substâncias controladas para fins médicos e científicos, cuja utilização é indispensável para aliviar a dor e o sofrimento humano (AVILÉS, 2014, pp. 150-1)^{3,4}.

O RICD dispõe de dois métodos de controle: (i) o controle do mercado farmacêutico, definindo que commodities são legais do mercado internacional de drogas; e (ii) o controle penal, através da supressão (criminalização e combate ao crime) da produção, fornecimento e consumo das drogas previamente definidas como ilegais pelo controle do mercado farmacêutico (BEWLEY-TAYLOR, 2012, p. 3). Estados signatários do regime seguem normas estipuladas pela tríade de tratados e também outras regras, geradas por procedimentos decisórios próprios da ONU – como as Assembleias Gerais das Nações Unidas (AGNU), as Sessões Especiais dessas Assembleias Gerais (UNGASS), e as Reuniões de Alto Nível (HLS) da Comissão de Entorpecentes (CND) do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC)⁵. É notável que atualmente o RICD está enfraquecido (no sentido proposto por KRASNER, 1982, p. 189), apresentando desvios e rupturas em seu funcionamento⁶ (AVILÉS,

2 Considerando que o Preâmbulo da Convenção Única de Entorpecentes (1961), afirma que a toxicomania constitui um mal grave [*serious evil*] para o indivíduo e implica um perigo social e econômico para a humanidade; e o preâmbulo da Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas (1971) exorta seus signatários a prevenir e combater o uso indevido de tais substâncias e o tráfico ilícito que ele gera.

3 Não por acaso, essas questões ecoam o que já na década de 1920 eram os três princípios da diplomacia estadunidense de narcóticos/entorpecentes: (1) os EUA consideram o uso de ópio e outras substâncias entorpecentes para usos não médicos ou científicos um mal moral e social; (2) como corolário, concluem que as únicas transações legítimas para essas drogas, da produção ao consumo, são aquelas destinadas à satisfação de necessidades médicas e científicas; (3) e então mantinha a solução básica ao problema das drogas à limitação da produção de matérias-primas a quantidades necessárias para suprir os requerimentos legítimos do mundo (BEWLEY-TAYLOR, 2001, p. 34). Não é novidade na literatura que os EUA teve papel preponderante na construção do RICD durante toda sua existência, com vieses radicais e inicialmente mais arraigados ao puritanismo (Ibid.). Isso gera dois problemas, como veremos : um é a sobreposição das normas do RICD a culturas não ocidentais e outras tradições; outro é que gerir o fenômeno de consumo de drogas pelo viés de redução da oferta foi ineficiente para a redução tanto do consumo de drogas como do Crime Organizado Transnacional (AVILÉS, 2014; CARSTAIRS, 2005).

4 Considerando que o Preâmbulo da Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas (1971) também afirma que devem ser adotadas medidas necessárias para garantir a disponibilidade de entorpecentes e não se deve restringir indevidamente sua disponibilidade para tais fins.

5 Muito da discussão de Bewley-Taylor (2012) sobre mudanças no regime global de proibição das drogas foca na ação de signatários dos tratados durante o período entre a UNGASS de 1998 – sobre o PMD – e a HLS de 2009, para averiguar progressos referentes à UNGASS 1998.

6 Avilés (2014) coloca desvios e rupturas como extrapolações aos limites e margens de flexibilidade de um regime, e propõe um modelo analítico de aderência e rupturas a regimes (AVILÉS, 2014, pp. 108-20).

2014, pp. 114-5): o regime não tem conseguido alcançar suas metas e – enquanto a função principal de um regime é coordenar as ações políticas de seus participantes – seus Estados-membros têm implementado políticas bastante divergentes ao longo dos derradeiros anos, mesmo com repetidas discussões e avaliações sobre o tema na seara da ONU (AVILÉS, 2014, p. 5; BEWLEY-TAYLOR, 2012, pp. 1-35; JELSMA, 2011).

Se investirmos as próximas páginas mencionando drogas para analisar o RICD e a construção do PMD, é preciso compreender minimamente as questões “droga”, “abuso” e “vício”. Especialmente se o assunto é tratado pelo regime de forma rigorosa, mas com finalidades políticas controversas. Igualmente, se constatarmos que o Regime Internacional de Controle de Drogas não trata de drogas, que seja por que entendemos as contradições geradas sobre o tema “droga” e não apenas por que identificamos outros temas no regime, como segurança e crime organizado transnacional.

CONCEITUANDO SUBSTÂNCIA: QUE DROGA É ESSA?

O que é droga? A presente resposta a essa pergunta busca clarear os sentidos semânticos e conceituais da palavra, através de uma análise crítica. Ou seja, busca clarear seu sentido quando aplicada à linguagem comum, mas também sua estrutura lógica, particionando-a em suas componentes para clarear seus significados, permitindo uma delimitação clara de entendimento e o intercâmbio preciso de informações nas comunidades científica e política⁷ (BALDWIN, 1997, pp. 6-7).

Por quê? Bem, uma vez que a função primordial dos conceitos é facilitar o intercâmbio de informações, negligenciar aspectos conceituais de termos utilizados – seja na academia, arena política ou vida cotidiana – pode gerar sérias dificuldades na comunicação entre pessoas, políticos e acadêmicos. Por exemplo, negligenciar aspectos conceituais sobre drogas pode comprometer a qualidade de estudos (para acadêmicos), manutenção de políticas (para atores políticos) no RICD ou mesmo a compreensão geral do regime (para outros atores sociais).

Nesta subseção, apresentamos definições e conceitos relacionados a drogas que sejam úteis à compreensão das questões centrais do RICD: a *redução do abuso e vício de drogas* pela redução da oferta, mas paralela à *disponibilização de drogas para usos médicos e/ou*

Questões relativas a regimes e governança são adereçadas no *Capítulo 2*.

7 Ou seja, realizaremos uma análise conceitual (BALDWIN, 1997).

científicos (como já dito, *acima*). A subseção *Droga* faz análises progressivas sobre a palavra “droga” e justifica a escolha pela farmacologia e o viés de saúde pública como arcabouços de definições e conceitos relativos a drogas. A subseção *Farmacodependência* aprofunda a análise e direciona as reflexões para tópicos adereçados pelo RICD.

DROGA

A própria palavra “droga” tem múltiplos significados. Grosso modo (HOUAISS, 2001, p. 261), pode significar (i) “substância ou ingrediente usado em farmácia, tinturaria, laboratórios químicos etc.” ou (ii) “substância que altera a consciência e causa dependência; entorpecente”. Informalmente, pode ser (iii) “coisa ruim ou sem valor” ou (iv) interjeição que manifeste insatisfação (HOUAISS, 2001, loc. cit.). Nas mesmas linhas de compreensão, o dicionário Aurélio (FERREIRA, 2010, p. 774) informa com mais precisão o significado médico farmacológico de “droga”, enquanto o dicionário Houaiss (HOUAISS, VILLAR, 2009, p. 713) fornece mais significados de uso cotidiano, informal. Mas para fins desse trabalho, doravante o uso do vocábulo droga não se refere aos significados informais. Entretanto, mesmo considerando aqueles significados mais formais, ainda precisamos de caracteres mais específicos, sobre algumas tipologias de droga, contextos e consequências de seu consumo.

Uma ciência que atende ao rigor da presente análise é a farmacologia. A farmacologia tem como objeto de estudo central as interações entre as substâncias químicas e os sistemas vivos (RANG et al., 2007, p. 4). Daí se depreende três características relevantes desse campo da ciência: (1) por princípio, oferece uma definição objetiva de droga em relação a seus usuários; (2) seu surgimento enquanto ciência no século XIX está profundamente atrelada à sistematização científica da prática médica ocidental, e as raízes de seus fundamentos ficaram cada vez mais entrelaçados com os da medicina do século XX em diante⁸; e (3) embora estude interações entre substâncias químicas e organismos, perguntas de caráter sociológico (ou seja, sobre a interação de organismos em contextos sociais) são feitas pela comunicação da farmacologia e outras áreas do conhecimento, como sociologia, ciências sociais, políticas públicas, etc.

O status da farmacologia enquanto *ciência* garante o rigor na apresentação de definições e conceitos, mas ela não está isenta de limitações. Culturalmente, a referida

⁸ Com o avanço de estudos sobre receptores químicos em fisiologia (RANG et al., 2007, p. 4).

“ciência” está limitada aos moldes ocidentais de saberes, o que exclui visões orientais e outros saberes, tradicionais ou “comuns”, ou seja, não sistematizados dentro de uma metodologia consagrada científica (MARCONI, LAKATOS, 2003). Epistemologicamente, a evolução dos estudos em farmacologia está fortemente direcionada para atender a dinâmicas de mercado, sendo considerada a mais atrelada a interesses de grandes negócios de todas as ciências biomédicas (RANG et al., 2007, p. 4). Por sua forte associação com a medicina e seu caráter mercadológico preeminente, sua evolução histórica está embebida nas dinâmicas de ascensão do proibicionismo no mundo durante o século XX em diante. Ou seja, há uma dinâmica dialética na evolução histórica da tríade: (1) dinâmicas do(s) mercado(s) de drogas (legais e/ou ilegais), (2) epistemologia farmacológica e (3) normas de controle internacional de drogas.

Uma definição de droga, em farmacologia, é “*uma substância, que não seja um nutriente ou um ingrediente essencial da dieta, que, quando administrada a um organismo vivo, produz um efeito biológico*” (RANG et al., 2007, p. 3, ênfase no original), podendo ser substância química sintética, obtida a partir de plantas ou animais ou produtos da engenharia genética. Em farmacologia, o estudo de droga, é mais sobre o processo de ação dos fármacos que sobre as moléculas químicas em si (*Ibid.*, p. 8): trata-se mais dos efeitos biológicos via administração – ou seja, as interações entre o organismo e a substância química, as *farmacodinâmicas* (KRAMER, CAMERON, 1975, p. 27) – que da substância isolada em si (e note que não se trata necessariamente de substâncias de efeito biológico psicoativo). E trata-se das substâncias como componentes necessariamente incomuns ao organismo receptor, exógenos: “para uma substância ser considerada droga, deve ser administrada como tal, em vez de ser liberada por mecanismos fisiológicos” (RANG et al., 2007, p. 3), e quando administradas com finalidade terapêutica são denominadas *fármacos*⁹.

“Efeitos biológicos” afetam a vida social humana. Dependendo das condições e tipo de substância, administração, usuário e contexto de uso, efeitos de farmacodinâmicas – o estímulo ou depressão do sistema nervoso central, alterações de percepção, estado de ânimo, pensamento, conduta e funções motrizes – podem provocar problemas sanitários e sociais, de caráter individual e/ou público (KRAMER, CAMERON, 1975, p. 14). Já que o uso da palavra “droga” comumente denota conjuntos específicos de substâncias entorpecentes, que causam

9 “Um fármaco é uma substância química que, quando aplicada a um sistema fisiológico, afeta seu funcionamento de um modo específico” (RANG et al., 2007, p. 9). Já medicamentos são preparações químicas que “geralmente, mas não necessariamente, contém uma ou mais drogas, administrado com a intenção de produzir um efeito terapêutico” (*Ibid.*, p. 3).

dependência e/ou alteram a consciência, discussões sobre drogas facilmente se mesclam com discussões desses problemas sociais diversos, associados ao uso daquelas substâncias.

Embora perguntas de caráter sociológico não sejam próprias desta área, estudiosos da farmacologia prontamente se inserem em diferentes disciplinas e se adequam a seus conhecimentos e técnicas. Atualmente há pouco contraste na divisão entre as áreas abrangidas pela farmacologia, que apresenta subdivisões que interagem com várias áreas do conhecimento: psicologia, terapêutica na clínica médica, medicina veterinária, farmácia, biotecnologia, patologia, química, genética, genômica, epidemiologia clínica e economia da saúde. Entre essas áreas e os componentes do núcleo conceitual¹⁰ da farmacologia, há diversas subdivisões práticas, disciplinas de interface (RANG et al., 2007, p. 6). Um exemplo de conceito que atende como interface à análise de questões sociais atreladas a (o uso de) drogas é a farmacodependência.

FARMACODEPENDÊNCIA

Para a introdução a noções básicas sobre o tema farmacodependência, o marco de referência utilizado é o manual sobre dependência das drogas oferecido pela OMS (KRAMER, CAMERON, 1975). Farmacodependência é um fenômeno multicausal (*Ibid.*, pp. 45-54) e eminentemente complexo. Para estudá-lo, é necessário compreender alguns conceitos e termos básicos: *fármaco*, *droga causadora de dependência*, *dependência*, *tolerância* e *farmacodependência*. Após essa breve revisão, veremos um pouco sobre pontos essenciais da farmacodependência para o RICD.

Fármaco, segundo o manual da OMS: “se entende por fármaco ou droga toda substância que, introduzida no organismo vivo, pode modificar uma ou mais de suas funções” (KRAMER, CAMERON, 1975, p. 13, tradução livre). Segundo Rang et al. (2007, p. 3), são denominadas fármacos as drogas usadas com finalidade terapêutica. Os conceitos apresentados por Rang et al. (2007) e Kramer e Cameron (1975) são compatíveis, mas uma *distinção* semântica rigorosa *entre fármaco e droga* não é útil para estudos sobre a dependência química, por conta do viés proibicionista implícito da própria farmacologia. Quer

10 O núcleo conceitual e técnico que se poderia chamar de próprio da farmacologia já se definiu e desgastou profundamente. “Assim como outras disciplinas biomédicas, as fronteiras da farmacologia não estão claramente definidas, e tampouco são constantes” (RANG et al., 2007, p. 6). Suas especialidades são definidas de maneira mais pragmática que científica, para atender ao objetivo de entender o que os fármacos fazem aos organismos vivos e como aplicar seus efeitos de forma terapêutica (*ibid.*, loc. cit.).

dizer que uma droga pode ser denominada fármaco por ser oficialmente designada para uso médico/terapêutico, mas o processo de dependência química se caracteriza pelo uso não-médico (KRAMER, CAMERON, 1975, p. 10) desse fármaco (*strictu sensu*, segundo RANG et al., 2007), o que descaracterizaria sua finalidade terapêutica.

Droga causadora de dependência é “aquela que pode produzir em um organismo vivo um estado de dependência psíquica, física, ou de ambos os tipos. Essa droga pode se utilizar com fins médicos ou não-médicos, sem produzir necessariamente tal estado” (KRAMER, CAMERON, 1975, p. 13, tradução livre). Há duas consequências lógicas derivadas dos conceitos apresentados acima (KRAMER, CAMERON, 1975; RANG et al., 2007). Por um lado significa que, *para discussões no RICD sobre farmacodependência, tanto faz dizer droga ou fármaco*. Por outro lado, *drogas causadoras de dependência não são consideradas problemáticas quando usadas em contexto médico*, ou seja, enquanto “fármacos”.

Dependência, no contexto estudado, pode ser de dois tipos: psíquica e física. *Dependência psíquica* é a situação “em que existe um sentimento de satisfação e um impulso psíquico que exige a administração regular ou contínua da droga, para produzir o prazer e evitar o mal-estar” (KRAMER, CAMERON, 1975, p. 15, tradução livre). *Dependência física* é o estado de “adaptação orgânica que se manifesta pela aparição de transtornos físicos intensos quando se interrompe a administração da droga ou quando se influi sobre sua ação pela administração de um antagonista específico” (*Ibid.*, p. 15, tradução livre). Nesse sentido, a dependência física pode reforçar fatores provocados por dependência psíquica, em contextos de continuação ou tentativas de abandono do uso de drogas (*Ibid.*, 1975, p. 15).

Tolerância é o estado de “adaptação caracterizada pela diminuição de respostas às mesmas quantidades de droga, ou pela necessidade de uma dose maior para provocar o mesmo grau de efeito farmacodinâmico” (KRAMER, CAMERON, 1975, p. 16, tradução livre). Tanto dependência física quanto a tolerância são adaptações orgânicas, físicas, à droga utilizada, mas funcionam de maneira diferente. Por exemplo, o aumento de tolerância a cafeína implica beber cada vez mais café para dar conta do mesmo período de estudos. E o aumento de dependência implica dores de cabeça por não se beber a(s) dose(s) continuada(s) de café. *Tolerância cruzada*, por sua vez, é o estado de adaptação em que “se utiliza uma droga e surge tolerância não apenas a essa droga, mas também a outra do mesmo tipo ou as vezes de um tipo conexo” (*Ibid.*, p. 16, tradução livre).

Farmacodependência é o

[e]stado psíquico e as vezes físico, causado pela ação recíproca entre um organismo vivo e um fármaco, que se caracteriza por modificações de comportamento e outras reações que sempre compreendem um impulso irreprimível de usar o fármaco de forma contínua ou periódica, afim de experimentar seus efeitos psíquicos e as vezes para evitar o mal-estar produzido pela privação. A dependência pode ser acompanhada ou não de tolerância. (KRAMER, CAMERON, 1975, p. 13, tradução livre)

Farmacodependência, entretanto, não é um fenômeno restrito a características das drogas, mas é conformada por um tripé de variáveis: a droga – *i.e.*, a(s) substância(s) química(s) em si –, o indivíduo e seu meio social (KRAMER, CAMERON, 1975, 10). Enumera-se alguns fatores dessas variáveis (*Ibid.*, 1975, p. 13). Fatores relativos à *droga* em questão incluem seu estado físico, características farmacodinâmicas, quantidade utilizada, frequência do uso e a via de administração (isso é, por ingestão, inalação ou injeção). Fatores relativos ao *indivíduo* envolvem características pessoais e seus antecedentes. Fatores do(s) *meio(s) social(is)* abrangem a natureza de seu meio sócio-cultural geral e também o mais imediato (relações com amigos, familiares, colegas de trabalho, etc.).

Sobre isso ainda se soma o uso de termos como “uso abusivo”, “toxicomania” e “habituação”, que são imprecisos e costumam ter significados distintos para diferentes pessoas (KRAMER, CAMERON, 1975, 16-7). O “uso abusivo” pode ser atribuído a pessoas ou grupo de pessoas que utilize (independente do meio de administração) determinado tipo de substância (independente da quantidade utilizada), num contexto em que outras pessoas ou grupos o considerem errôneo (ilegal e/ou imoral) e/ou nocivo ao usuário e/ou à sociedade – ou seja, uma definição altamente subjetiva, que exige a análise de convicções e pressupostos ideológicos do interlocutor para ser compreendida. “Toxicomania” costuma se referir a um quadro de farmacodependência que implica *danos graves*, e “habituação” pode se referir a tolerância a farmacodinâmicas ou a familiarização relativa a contextos de “toxicomania”. Por sua imprecisão, esses termos são evitados; mas sua aparição em discursos e textos é um bom indicativo de que eles têm carga ideológica imbuída.

É notável, então, a complexidade do tema droga e seus fenômenos associados, como a farmacodependência; o que exigiria políticas versáteis e flexíveis para lidar com o tema no nível internacional. No entanto, o RICD opta por lançar o termo “droga” como sinônimo de “drogas problemáticas”, por sua vez um sinônimo operacional de “drogas ilegais”. Note o quão tênue é a delimitação das discussões do RICD e o quanto essa noção de “drogas ilegais” trava certas discussões no regime. Para ser considerada “problemática” – *i.e.*, ser classificada

como geradora de dependência num contexto compreendido como um de farmacodependência –, vários casos individuais de uso têm que gerar danos em quantidade e relevância suficientes para se tornarem alvo da opinião pública e/ou de órgãos especializados no estudo da questão (KRAMER, CAMERON, 1975, pp. 91-3). Para drogas serem consideradas “ilegais”, ações relativas a drogas (como produção, venda e consumo) precisam ser juridicamente categorizadas como tal, o que é fruto de processos políticos e/ou burocráticos.

Quer dizer que há diferença entre as drogas consideradas “problemáticas” (que varia de acordo com diferentes contextos sociais) e as categorizadas “ilegais” (que varia de acordo com diferentes contextos políticos). Significa que quando o RICD identifica as drogas “ilegais” e “problemáticas” num mesmo conjunto, ele impõe uma compreensão específica do “problema” das drogas – *i.e.* impõe uma problematização específica sobre o tema – e que, por força das leis vigentes, esse viés não está passível a alterações, ressignificações e discussões. E um grande problema desse processo é que muitas decisões relevantes sobre o assunto foram tomadas sem que houvesse bases médicas ou empíricas sólidas que as fundamentassem (AVILÉS, 2014, p. 172).

O REGIME INTERNACIONAL DE CONTROLE DE DROGAS

Em breve iniciaremos a análise histórica do RICD. Mas antes de prosseguir, vale introduzir algumas questões básicas relacionadas ao assunto, como pressupostos comuns de atores políticos sobre drogas no sistema internacional, tipos básicos de reações políticas ao tema “drogas”, estágios evolutivos do RICD e a ordem de apresentação das próximas subseções.

Um dos raros vieses comumente compartilhados entre expertos sobre drogas, burocratas e diplomatas no RICD é de que os perigos postos pelo uso ilegal de drogas são tais que um controle internacional de drogas deve auxiliar no melhoramento da humanidade (CARSTAIRS, 2005, p. 57). As reações políticas de controle, entretanto, variam. Além disso a categorização “ilegal” do uso de certas substâncias é um artifício político recente do RICD, como veremos *abaixo*, o que deve ser encarado com atenção crítica e cuidado.

Bewley-Taylor (2001) apresenta três tipos básicos de reações políticas à produção, tráfico, venda e uso de drogas: na abordagem libertária, todas as drogas ficam livremente

disponíveis, sem qualquer tipo formal de lei ou controle; no proibicionismo – resposta legalista ao uso de drogas –, estipula-se leis que são elaboradas para alcançar a completa proibição da produção, comércio, tráfico e uso de certas drogas, para todo e qualquer uso que não seja com propósitos médicos e/ou científicos; e, na regulamentação (meio-termo entre as abordagens anteriores), um sistema regulador permite alguns tipos de uso de drogas sob restrições legais específicas – em que quaisquer ações fora dos termos estipulados ficam sujeitas a medidas punitivas –, valorizando o bem-estar do usuário e a sociedade ampla como componente estratégico (BEWLEY-TAYLOR, 2001, p. 4).

Já vimos () que o atual sistema do RICD é atualmente proibicionista¹¹ e tendente à criminalização e à punição¹² – abordagem que atualmente gera grande controvérsia nas práticas dos Estados-membros do regime (AVILÉS, 2014, pp. 3-11; BEWLEY-TAYLOR, 2012, pp. 3-20; JELSMA, 2011; HALL, 2017). Mas, a despeito de sua tendência proibicionista e de poder ser caracterizado como “global”, o presente trabalho o denomina “regime internacional de controle de drogas”, por essa ser sua função mais geral (AVILÉS, 2014, p. 75).

Há, entretanto, três estratégias políticas básicas do RICD, compreendidas historicamente como estágios cumulativos do regime (CARSTAIRS, 2005). O *primeiro estágio, de redução da oferta de substâncias* (abordagem dominante no RICD), originada ao fim do século XIX e início do século XX, compreende que a própria disponibilidade de drogas é problemática, de forma que uma maneira óbvia de se reduzir o consumo inadequado de substâncias perigosas é enxugando sua oferta no mercado (*Ibid.*, pp. 58-60). O *segundo estágio, de controle da demanda de substâncias* (abordagem pouco contemplada no RICD), apresenta iniciativas políticas focadas em aspectos dos consumidores finais das substâncias. Seja por medidas de criminalização do uso (com picos na década de 1930 e década de 1980 em diante) ou tratamento aos usuários (presentes da década de 1950 em diante), políticas de controle da demanda derivam fortemente de discussões sobre o vício de drogas (*Ibid.*,

11 Motivo pelo qual David R. Bewley-Taylor (2012) o denomina “regime global de proibição de drogas”. “Global” em detrimento de “internacional” pois a noção de uma comunidade política definida em termos de unidades territorialmente delimitadas e excludentes (i.e., interações) deixa de ser interessante para lidar com fenômenos que transpassam as fronteiras nacionais; e ações políticas enfraquecem a distinção de questões “domésticas” e “externas” através de comunidades políticas locais, regionais e mundiais, atuando em rede (HELD, MCGREW, 2003, pp. 185-6). O RICD se insere na proposta de governança global no âmbito ONU e opera no nível das transações comerciais transnacionais entre os Estados, que são suas bases substantivas 2 e 4.

12 Motivo pelo qual Camila Soares Lippi (LIPPI, 2009; LIPPI, 2010) o denomina “regime internacional de controle penal das drogas”, ao analisar seus aspectos legais e seu comportamento em contextos de hegemonia.

pp. 60-1). O *terceiro estágio, de controle do crime*, lida com uma consequência da redução da oferta sem o controle efetivo da demanda (JELSMA, 2011, p. 6, AVILÉS, 2014, p. 166): com a ilegalização do mercado, instaura-se o mercado ilícito – construído pelo estágio de controle da demanda – de drogas através da corrupção (BLACKMAN, 2010, pp. 846-7), que opera fortemente vinculado ao crime organizado, inclusive a atividades terroristas¹³ (CARSTAIRS, 2005, pp. 61-2).

As subseções abaixo analisam historicamente a evolução do que Avilés (2014) denomina da *Dimensão Substantiva* do RICD, ou seja, *princípios e linhas* do regime, construídas de 1909 a 1961 (AVILÉS, 2014, pp. 126-50); e também o aspecto *Convencional* do regime – que é uma face da *Dimensão Formal-Procedimental* do RICD¹⁴ –, i.e., as normas formais que o configuram, consolidado entre 1961 e 1988 (*Ibid.*, pp. 150-73).

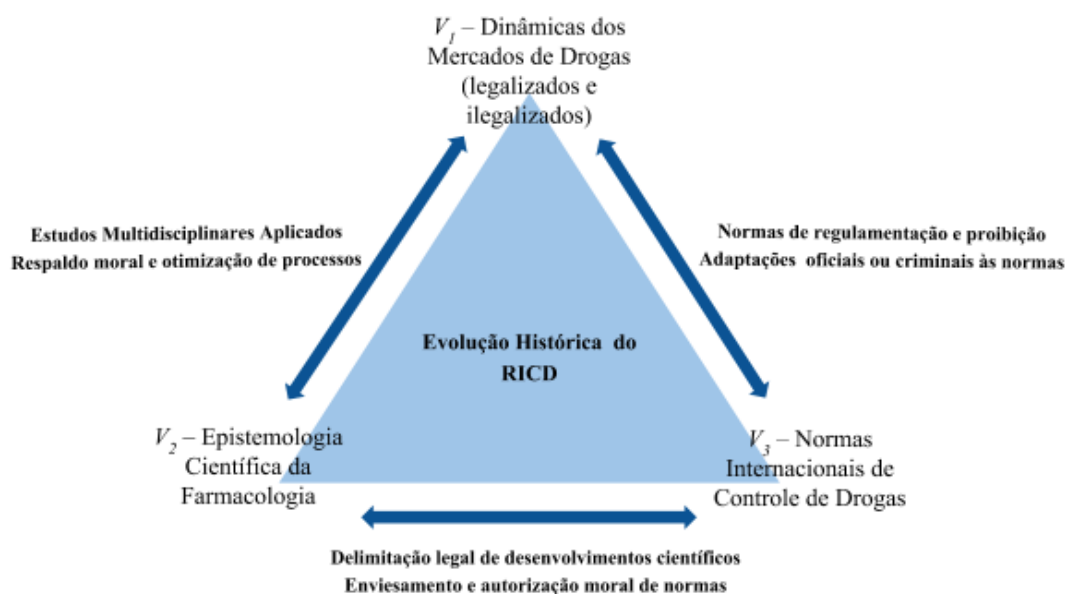
MARCO ANALÍTICO E ENTRADA NO SÉCULO XX

Já vimos que normas de controle internacional de drogas, estudos em farmacologia e dinâmicas de mercados de drogas formam uma tríade que evolui de dinamicamente através de interações mútuas e constantes. Cada vértice (V_{1-3}) do triângulo desenhado na **Figura 1** representa um conjunto de informações que compõe essa evolução histórica do Regime Internacional de Controle de Drogas. V_1 representa as Dinâmicas dos Mercados de Drogas (legalizados e ilegalizados). V_2 representa a Epistemologia Científica da Farmacologia. E V_3 representa Normas Internacionais de Controle de Drogas.

13 Conceitualmente, pode-se entender que terrorismo não é um tipo de crime organizado, pois o crime organizado pode se utilizar de fins políticos para exercer suas atividades (ROJAS, 2006, pp. 8-12) e o terrorismo busca fins políticos pelo terror (ROGERS, 2008, p. 173). Excetuando-se esse detalhe, no entanto, as duas atividades são similares e, na prática, a distinção não fica tão clara quanto os conceitos. Além do fato de tanto atores terroristas quanto criminosos podem ser considerados como atores não-estatais violentos (HEGER et al, 2017).

14 A segunda face da Dimensão Formal-Procedimental são os órgãos de controle no marco da ONU, que são abordados no *Capítulo 2*.

Figura 1. Mecanismo de evolução dialética das políticas internacionais sobre drogas



Fonte: elaboração própria.

Considerando as relações entre os diferentes vértices da **Figura 1** de forma mais específica, V_1 representa o conjunto mais diverso e dinâmico, pois nele vários tipos de atores sociais (indivíduos, instituições, grupos sociais) têm diversas interações em contextos variados. As informações geradas em V_2 permitem o desenvolvimento ótimo das atividades em V_1 ($V_2 \rightarrow V_1$), quando dinâmicas em V_1 apresentam demandas específicas – respaldo moral para desbravamento de mercados ou desenvolvimentos tecnológicos para a elaboração de produtos – para o campo de produção do conhecimento científico ($V_1 \rightarrow V_2$). Já V_1 afeta V_3 quando atores sociais capazes de alterar as regras em V_3 reagem a fenômenos em V_1 e/ou dinâmicas relacionadas a esses fenômenos ($V_1 \rightarrow V_3$) – *e.g.* militâncias políticas de cunho moral (V_3) reagindo contra o uso de entorpecentes (V_1) ou o enrijecimento de políticas de segurança (V_3) em reação ao crime organizado (V_1). Por sua vez, normas em V_3 determinam tendências de funcionamento de V_1 , definindo novas regras no jogo ($V_3 \rightarrow V_1$)¹⁵. Já as informações geradas em V_2 servem para respaldar moralmente as normas apresentadas em V_3 ($V_2 \rightarrow V_3$), e as normas instituídas em V_3 podem restringir a liberdade de estudo sobre alguns temas em V_2 ($V_3 \rightarrow V_2$).

Mudanças em um dos componentes (vértices) alteram todo o sistema (triângulo). Ou seja, quando há uma alteração em um dos vértices do triângulo, as raízes dessas alterações

¹⁵ Representações políticas buscam realizar movimentos do tipo $V_1 \rightarrow V_3 \rightarrow V_1$.

podem ser identificadas em alterações nos outros vértices. O esquema apresentado pela **Figura 1** servirá de modelo analítico para descrição histórica do RICD: as descrições dos diferentes cenários históricos e acontecimentos da política internacional relativos a “drogas” sempre trarão dados sobre essas três componentes de seu processo evolutivo (V_{1-3}). Mas a narrativa geral dá foco privilegiado a V_3 , ou seja, ao desenvolvimento de aspectos das normas internacionais para o controle de drogas.

Começando em meados do século XIX: estudos na área de farmacologia estão em ascensão, cruzando estudos de áreas como química e medicina (RANG et al., 2007, p. 4); indústrias farmacêuticas estão em pleno desenvolvimento e o comércio exterior de drogas geram altos rendimentos a potências coloniais; não há regulação alguma sobre drogas de qualquer tipo no nível internacional (AVILÉS, 2014; BEWLEY-TAYLOR, 2001). Note que até fins do século XIX – quando interesses coloniais e o ativismo de alguns setores da sociedade estadunidense começam a promover uma perspectiva proibicionista frente a drogas no sistema internacional (AVILÉS, 2014, pp. 133-4) – as sociedades tinham seus próprios mecanismos domésticos de regulação¹⁶ sobre os diversos usos de drogas. A emergência de políticas proibitivas no sistema internacional têm origem doméstica nos EUA¹⁷, gerando ecos na política Britânica¹⁸.

De forma simplificada, alguns passos no desenvolvimento da Dimensão Substantiva do RICD são notáveis com passar das décadas do século XX. Durante as décadas de 1910 e 1920, os princípios fundamentais do controle internacional de substâncias começaram a surgir em resoluções e convenções internacionais ($V_3 \rightarrow V_1$), pareados a estudos que respaldavam moralmente as normativas ($V_2 \rightarrow V_3$). Durante a década de 1930, outros acordos e convenções desenharam o surgimento do mercado ilegal de drogas e a introdução do enfoque punitivo do controle penal, constituindo pilares fundamentais do RICD ($V_3 \rightarrow V_1$). Durante as décadas de 1940 e 1950, transfere-se oficialmente a responsabilidade sobre o RICD da Liga das Nações para a ONU, e algumas medidas restritivas à cadeia de produção do ópio se tornam mais

16 Fosse por *regulamentação* (estritamente legal) ou legalmente libertário, mas regido por normas sociais mais amplas que normas do DI.

17 O Ato de proibição de 1875 visava impedir a imigração e tráfico chineses de ópio, com políticas de viés claramente etnocêntrico (BEWLEY-TAYLOR, 2001, p. 17). E a aquisição das Filipinas, em 1898 – após a Guerra Espanhola, território com ampla prática de fumo do ópio (BLACKMAN, 2010, p. 846; BEWLEY-TAYLOR, 2001, pp. 19-20) –, foi seguida de uma forte campanha de “libertação” do vício do ópio, através de um Ato de proibição absoluta de ópio nessa colônia, aprovado pelo Congresso estadunidense em 1905 e efetivo em 1908 (BEWLEY-TAYLOR, 2001, p. 19).

18 Com a criação da Sociedade Anglo-Oriental para a Supressão do Comércio de Ópio (1874) e uma resolução adotada pela Câmara dos Comuns, que condenava o comércio do ópio como “moralmente indefensável” (1905) (BEWLEY-TAYLOR, 2001, p. 19).

severas. Por fim, adota-se a Convenção Única de 1961: uma união normativamente coerente e simplificada dos tratados em matéria de controle de drogas adotados de 1912 a 1953 (AVILÉS, 2014, p. 151). Daí em diante, a tríade das Convenções constituintes do RICD delimitam que drogas são submetidas a que tipo de controle, e que temas serão tratados pelo regime, de 1988 em diante (*Ibid.*, pp. 150-73).

Durante a administração Roosevelt (1901 a 1909), prognósticos puritanos sobre a questão de drogas qualificavam o consumo de drogas psicoativas como imoral e propunham que os governos se responsabilizassem pela proteção de seus cidadãos dos danos que eles poderiam incorrer por aquele consumo; e viam a diminuição de oferta daquelas substâncias nos países consumidores e produtores como a única forma de reduzir o consumo internacional (AVILÉS, 2014, p. 133). Embebido de um discurso moralista, em 1906 os EUA já recrutam membros específicos para participarem de uma futura convenção internacional, articulando uma cruzada para o estudo de questões sobre o ópio e outras drogas, e a internacionalização de políticas proibicionistas (BEWLEY-TAYLOR, 2001, p. 20-1).

Assim, a Comissão do Ópio se reuniu em Xangai, em 1909, a convite dos EUA ($V_2 \rightarrow V_3$): uma das primeiras vezes em que os Estados se reuniram multilateralmente, em que as principais potências coloniais¹⁹ discutiram o consumo de ópio na Ásia (AVILÉS, 2014, p. 123). Ainda que houvesse a contradição entre os presentes sobre interesses econômicos e militâncias morais sobre a questão do ópio²⁰, a Resolução Internacional gerada pela Comissão de 1909 era documento caráter recomendatório, não vinculante. A vinculação jurídica internacional do assunto ainda teria que aguardar a Convenção Internacional do Ópio para sua realização, em 1912.

DE 1912 A 1931: STATUS JURÍDICO INTERNACIONAL DO TEMA “DROGA” E A TRANSNACIONALIZAÇÃO DO CONTROLE DE MERCADO

Considerando o recorte das décadas de 1910 e 1920, nota-se que as substâncias adereçadas pelos esquemas de controle internacional passaram a incluir de opiáceos a substâncias como a cocaína e a *cannabis* e que o enfoque geográfico de controle passou das

19 Reino Unido, França, Alemanha, Japão, Rússia, Países Baixos e Portugal, tal como China, Siam (atual Tailândia), Pérsia (atual Irã), Áustria-Hungria e Itália. Mas o Império Otomano, importante produtor de ópio na época, se recusou a comparecer com representantes.

20 Enquanto representações do Reino Unido e Países Baixos articulavam em prol de interesses econômicos do comércio de drogas, os EUA tinham claro papel de militância moral, já com viés proibicionista (AVILÉS, 2014, pp. 133-4).

produções nacionais ao comércio transnacional. Também, o grau de controle avançou da regulamentação à proibição, legitimando legalmente a discussão sobre drogas no Direito Internacional. Essas transições ficam notáveis pelo período entre as celebrações das Convenções Internacionais do Ópio, em 1912 (Haia, Países Baixos) e 1925 (Genebra, Suíça).

Há um movimento de produção de informações num formato científico para amparar a produção de normas jurídicas internacionais (V2 → V3), com fim de se instituir tendências de funcionamento no mercado de drogas. Entre 1909 e 1912, um relatório da Comissão Internacional do Ópio ao Senado estadunidense iniciava a demonização do uso da cocaína, contribuindo com o afã dos EUA em proibir mais substâncias psicoativas além do ópio (BEWLEY-TAYLOR, 2001, pp. 23-4). Seguindo tendências sugeridas por estudos prévios, a Convenção de 1912 foi centrada no controle interno (doméstico) de substâncias, em que signatários deveriam ditar leis ou regras eficazes para a intervenção sobre a produção e a distribuição de ópio e substâncias como morfina, heroína e cocaína, e também para controle de suas transações comerciais correlatas (AVILÉS, 2014, p. 129). De 1912 em diante, o controle internacional de entorpecentes²¹ é dotado de três linhas básicas (V3 → V1): (i) a limitação interna do consumo, fabricação e venda de entorpecentes a fins concretos, fundamentalmente médicos; (ii) o controle da oferta (produção e distribuição) como principal método para aquela limitação; e (iii) a eliminação progressiva do abuso do ópio, morfina, cocaína e seus derivados (Ibid., p. 138).

Algumas implicações fundamentais para o RICD derivam da Convenção de 1912. A discussão que em 1909 abrangia apenas o uso de uma substância (ópio) e sob um limite regional (Ásia), passa a ser discutida em foro internacional, sobre diversas substâncias, e envolvendo as potências dominantes no sistema internacional daquele momento (AVILÉS, 2014, p. 138). Doravante, na esfera das aparências institucionais, o dever de se discutir o consumo de entorpecentes deixa de ser uma “cruzada moral” isolada e passa a ser obrigação jurídica, de carácter vinculante de alcance internacional²², não sendo mais considerada apenas

21 Nota linguística/técnica: “entorpecente”, sinônimo semântico de “narcótico”, é a tradução correntemente aplicada a narcotics. Bewley-Taylor (2001, p. 3) aponta que desde a Convenção de Haia (1912) os tratados internacionais multilaterais destinados à questão de drogas buscam controlar a expansão, processamento, tráfico, e consumo de uma categoria de drogas coletivamente chamadas de entorpecentes (narcotics). O sentido técnico original de narcóticos, no entanto, se refere a opiáceos (ópio e seus derivados, como morfina e heroína); mas os textos dos tratados de controle definem todas as substâncias proibidas sob o termo geral “narcotics” (Ibid., p. 14). Por força do texto dos tratados, as substâncias psicoativas adereçadas pelo RICD têm denominação tecnicamente imprecisa.

22 Embora essa escalada institucional tenha sido instigada justamente pelos militantes morais do sistema internacional na época (BEWLEY-TAYLOR, 2001, p. 30).

uma questão interna dos Estados (Ibid., p. 138). Na camada prática das negociações internacionais, representantes dos EUA tiveram que dominar as Conferências de Paz em Paris para garantir a inclusão de termos da Conferência de 1912 nos Tratados de Paz de 1919 (BEWLEY-TAYLOR, 2001, p. 28), que então foram impostos a Estados cujas adesões eram fundamentais para o bom funcionamento da Convenção de 1912²³.

Passamos de regulação alguma a um rol significativo de normas de controle de drogas no nível internacional; essa mudança jurídica se utilizou do respaldo moral de pesquisas de formato científico (V2 → V3) – Bewley-Taylor (2001) aponta que o uso de evidências anedóticas, léxico e jargões científicos para promoção de cruzadas morais seja melhor descrito como pseudociência, mas esses foram estudos convincentes para o público da época –; e a sensibilidade ao tema, por parte de países com grandes indústrias farmacêuticas, gera posições controversas no RICD (V1 → V3). Note que a evolução do RICD ocorre independente da qualidade das informações contidas em seus componentes evolutivos: mesmo sem uma real idoneidade científica nos estudos apresentados, eles sustentam a geração de normas jurídicas que respaldam cruzadas morais que influem sobre o controle internacional de drogas.

Durante a década de 1920, as potências presentes na Liga das Nações valorizavam a soberania nacional – num momento em que o sistema de controle ainda era fraco, sem impor caráter proibitivo – em detrimento de sistemas de controle restritivo mais radicais, como os propostos pelos EUA, de maneira que as expectativas entre o os EUA e a Liga não se alinharam (BEWLEY-TAYLOR, 2001, p. 30). A Convenção de 1925 expande os compromissos de controle para o nível transnacional através de certificados de autorização à importação e exportação de substâncias (Ibid., p. 32), exigindo limites de fabricação, importação, venda, distribuição e exportação (meios transnacionais de oferta), e uso de determinadas substâncias – ópio, morfina, cocaína, folhas de coca e cannabis²⁴ – a fins médicos e científicos (AVILÉS, 2014 p. 129), implementando o proibicionismo no RICD²⁵.

Ao início da década de 1930, há uma mudança radical nas dinâmicas de mercado de

23 Turquia, Alemanha e Áustria, potências da produção e comércio de ópio da época (AVILÉS, 2014, p. 137; CARSTAIRS, 2005, p. 58).

24 A proibição de comercialização da *cannabis* surge no documento como proibição do cânhamo indiano (CARSTAIRS, 2005, 59), definido como quaisquer partes da planta *cannabis sativa* que pudessem ser comercializáveis ou utilizadas para extração de resina (AVILÉS, 2014, pp. 140-1).

25 Concomitante à deserção dos EUA durante as negociações (CARSTAIRS, 2005, p. 59), ao não conseguir promover o total proibicionismo que advogava internamente há mais de uma década (BEWLEY-TAYLOR, 2001, pp. 17-30).

drogas, decorrente de novas normas no Direito Internacional. Em resposta à ineficácia do RICD durante os anos 1920²⁶ ($V_1 \rightarrow V_3$), a Convenção Internacional Sobre Fabricação e Regulamentação da Distribuição de Entorpecentes, em 1931 (Genebra, Suíça) (AVILÉS, 2014, p. 129), restringe ainda mais os mecanismos de controle existentes, sem entretanto modificar a estratégia concentrada no controle da oferta de drogas, estabelecida pela Convenção de 1912 (AVILÉS, 2014, p. 142; CARSTAIRS, 2005). *As normas internacionais de controle fazem com que os mercados de drogas (progressivamente dos nacionais aos internacionais) sejam fendidos em dois tipos ($V_3 \rightarrow V_1$): o legal – drogas cujos mercados (produção/fabricação, comércio e usos) são legitimadas pelo direito internacional apenas para fins médicos/científicos – e o ilegal – drogas cujos mercados (produção/fabricação, comércio e usos) não são legitimados pelo Direito Internacional. Consequências dessa partição serão agravadas em mais uma rodada de geração de normas, em 1936.*

DE 1931 A 1953: SURGIMENTO DO CONTROLE PENAL

Os anos 1920 – *i.e.*, as adoções das Convenções de 1925 e 1931 – desenvolveram o marco de fiscalização iniciado em 1909, erigindo *quatro pilares fundamentais do RICD* (AVILÉS, 2014, p. 143), *no que tange o controle do mercado farmacêutico. Atualmente, ainda vigem dois pilares*²⁷. **(I)** O controle se centra na oferta (produção e distribuição) de drogas, sem buscar a redução do mercado ilícito pela prevenção/redução do consumo, mas pela finalização dos excedentes de substâncias controladas no mercado; **(II)** fundou-se um sistema de fiscalização indireta, que reserva a autonomia para gestão de assuntos internos dos Estados-membros²⁸ (*Ibid.*, p. 143).

Na década de 1930, o grau de controle avança da proibição legal à criminalização. A

26 Quando empresas europeias e estadunidenses ainda produziram grandes quantidades de heroína, morfina e cocaína, que foram escoadas por exportações – fossem lícitas para colônias e outros territórios sob domínio metropolitano (casos europeus) ou ilegais para outros territórios (como o caso dos EUA) (BEWLEY-TAYLOR, 2001, p. 32).

27 Há dois pilares do RICD, erigidos em 1931, que não se aplicam mais às condições atuais. Um é que o regime se pautava no princípio do livre comércio, com normas mais reguladoras que proibitivas (JELSMA, 2011, p. 2), monitorando mercadorias e restringindo a fabricação e produção agrícola de certas substâncias (AVILÉS, 2014, p. 143); mas, após a Convenção de 1961, o proibicionismo no RICD passa a coibir os Estados-membros de realizar etapas de produção e comércio internacionais (*Ibid.*, p. 160). Outro é que o controle de entorpecentes se baseava em um sistema de listas que classificava as substâncias de acordo com seu potencial de periculosidade, considerando seus possíveis usos médicos (*Ibid.*, p. 143); mas de 1948 em diante, a gerência dessa lista fica sob responsabilidade da Organização Mundial de Saúde (*Ibid.*, p. 147) e outras versões do sistema são implementadas de 1961 em diante (*Ibid.*, p. 158 et seq.).

28 Inclusive, na época, havia ressalva quanto ao cumprimento das normas em relação a colônias, protetorados e outros territórios sob a soberania dos signatários (AVILÉS, 2014, pp. 142-4), o que contribuiu ainda mais para a ineficácia do RICD no período entre-guerras.

primeira vez que infrações relacionadas a drogas são tipificadas como delitos num tratado internacional é na Convenção Para a Supressão do Tráfico Ilícito de Drogas Nocivas, de 1936 (JELSMA, 2011, p. 3), em que atividades relacionadas à produção, fabricação, processamento e distribuição de drogas convertem-se em delitos internacionais sujeitos a sanções penais severas (AVILÉS, 2014, p. 145). É verdade que o acordo formalizado foi bem menos específico do que pretendiam os EUA e também não foi executado adequadamente, pois entrou em vigor em 1939, quando a atenção dos Estados-membros se voltou para eventos da II Guerra Mundial (*Ibid.*, p. 146). Mas a instituição das medidas proibicionistas em 1936 tem consequências extremamente relevantes.

Por conta dos mecanismos de controle vigentes e a partição de mercados em 1931, *de 1931 em diante, responsáveis pelos elos da cadeia de valor agregado do mercado legal mantêm suas atividades comerciais através de adaptações produtivas e burocráticas* ($V_3 \rightarrow V_1$). Mas por conta dos mecanismos de controle vigentes, da partição de mercados em 1931 e das criminalizações em 1936, *de 1936 em diante, responsáveis pelos elos da cadeia de valor agregado do mercado ilegal mantêm suas atividades comerciais através de adaptações criminais, se qualificando cada vez mais para burlar sistemas burocráticos (sobretudo via corrupção) e de segurança (sobretudo via uso da força)* ($V_3 \rightarrow V_1$) – com ritmo e rigor necessariamente maiores que a elaboração e execução de regras proibicionistas no RICD. Se os Estados já se preocupavam ($V_1 \rightarrow V_3$) com *conexões entre o comércio ilícito de drogas e conflitos armados* durante as décadas de 1920 e 1930, durante as décadas de 1980 e 1990 o discurso contra o tráfico ilegal de drogas também apontava os perigos que a atividade criminal transnacionalizada impõe à segurança dos Estados, devido a suas conexões com corrupção e danos sobre desenvolvimento econômico (CARSTAIRS, 2005, p. 61) – ou seja, atividades e consequências relacionadas ao estado da arte do Crime Organizado Transnacional (ROJAS, 2006).

Note a evolução dos processos relacionados ao Crime Organizado Transnacional (COT) no RICD. Uma reação notável à ineficácia do RICD em anos anteriores foi a criminalização do mercado ilegal de drogas, em 1936 ($V_1 \rightarrow V_3$). Desde então, de maneira contínua, adaptações para a manutenção do tráfico ilegal de drogas internacional – e todos os processos produtivos e logísticos envolvidos – foram atreladas à evolução do COT ($V_3 \rightarrow V_1$). Mas a busca por respostas significativas a esse fenômeno ($V_1 \rightarrow V_3$) só surgiram na década de 1980, cuja rodada de geração de normas culminaria, em 1988, na fratura temática do regime.

Na década de 1940, houve a transferência legal do RICD da Liga das Nações para a Organização das Nações Unidas. Em 1940, um Protocolo²⁹ cuida de repassar os ocorridos no RICD até então, adaptando-os ao aparato institucional da ONU. Em 1948, um outro Protocolo³⁰ submete novas substâncias analgésicas (metadona e pepdina) a controle e designa a OMS para avaliar potencial de vício das substâncias controladas e categorizá-las nas listas de controle (AVILÉS, 2014, p. 147).

Em 1953, é introduzido um Protocolo que impõe medidas mais severas sobre a produção do ópio e o cultivo da papoula, com o controle de cultivo de matérias-primas, além da proibição mais severa de produções e manufaturas (AVILÉS, 2014, pp. 147-8). Mas o documento só entra em vigor em 1963, quando já fora substituído pela Convenção de 1961, de normativas mais brandas.

DE 1961 A 1988: DIMENSÃO CONVENCIONAL DO RICD

Durante a construção Convencional do RICD atual – ou seja, os processos que culminaram na assinatura das Convenções de 1961, 1971 e 1988 –, houve uma fratura temática no regime. Num primeiro momento, até a Convenção de 1971, delimitam-se normas derivadas de discussões sobre o controle de drogas, sobre substâncias e/ou compostos químicos propriamente ditos. A Convenção de 1988, por sua vez, sinaliza a fratura temática do RICD, em que as normas formalizadas passam a mobilizar discussões sobre o Crime Organizado Transnacional (COT).

Trataremos das evoluções do RICD analisando seus tratados em ordem cronológica, do enfoque temático sobre drogas ao enfoque temático sobre o COT. A **Tabela 1**, abaixo, mostra uma categorização de perfis políticos dos Estados-membros em relação às políticas sobre controle de drogas, durante a elaboração das Convenções de 1961 e 1971. A **Tabela 1** retrata dois níveis de percepções domésticas desses grupos sobre os mercados de drogas (ou seja, percepções sobre V_1 , de atores sociais capazes de alterar as regras em V_3), referentes (1) à simpatização pelo consumo de drogas e (2) às suas atividades econômicas relativas ao

29 “Protocolo que modifica os Acordos, Convenções e Protocolos sobre entorpecentes concertados em Haia aos 23 de janeiro de 1912, em Genebra aos 11 de fevereiro de 1925, aos 19 de fevereiro de 1925 e aos 13 de julho de 1931, em Bangkok aos 27 de novembro de 1931 e em Genebra aos 26 de junho de 1936”, firmado em Lake Success, Nova Iorque (1946).

30 “Protocolo que submete a fiscalização internacional certas drogas não compreendidas na Convenção dos 13 de julho de 1931 para limitar a fabricação e regulamentar a distribuição de entorpecentes, modificada pelo Protocolo firmado em Lake Success (New York) aos 11 de dezembro de 1946”, firmada em Paris, França (1948).

Tabela 1. Categorização de grupos de países envolvidos na formalização do RICD, de 1961 a 1971		
Categoria	Simpatizante de consumo	Interesses envolvidos
Controle estrito ³²	Não simpatizantes em geral. Apresentavam taxas consideráveis de consumo doméstico problemático.	Não produziam ou manufaturavam drogas. Sem interesses econômicos sensíveis no comércio legal de drogas.
Neutros ³³	Sem inclinação específica.	Desejavam garantir abastecimento suficiente de drogas para fins médicos.
“Orgânicos” ³⁴	Não veem consumo cotidiano/tradicional de drogas de origem vegetal como questão problemática.	Produtores de drogas de origem natural.
Controle débil ³⁵	Não têm consumo interno generalizado.	Não produtores de drogas.
Manufatureiros ³⁶	Alta taxa de consumo doméstico de drogas ilícitas. Contrários ao tráfico ilícito.	Contavam com indústrias de produção relevante de substâncias controladas. Tinham interesses econômicos sensíveis no comércio de drogas.

Fonte: Elaboração própria, baseado em Avilés (2014, pp. 152-4).

Mesmo com os diversos posicionamentos sobre o consumo de drogas dentre os

31 Note que, após movimentos realizados em 1931 e 1936, o termo “mercado de drogas” implicitamente se refere ao mercado de tipo legal, não criminal, atendendo a orientações proibicionistas e travando discussões sobre outros mercados de drogas.

32 Conformada pelo Brasil, República da China, França e Suécia, o grupo estava disposto a ceder parcelas de soberania para que o controle internacional fosse o mais estrito possível (AVILÉS, 2014, pp. 152-3).

33 Compostos, em parte, pela maioria dos países africanos, da América Central e Cone Sul, tinham interesses alheios às políticas do RICD e seguiam a tendência de maior aceitação durante as discussões no regime (AVILÉS, 2014, p. 153).

34 Ou produtores de drogas de origem natural. Produtores de coca dos Andes e Indonésia, os produtores de ópio e cannabis da Ásia Meridional e Oriental, e países produtores de *cannabis* do Chifre Africano. Liderados por Índia, Turquia, Birmânia (atual Myanmar) e Paquistão, eram partidários de controles brandos e sensíveis à questão de soberania nacional sobre a questão (AVILÉS, 2014, p. 153).

35 Liderados pela URSS e seus países satélites. À semelhança dos neutros, seu posicionamento não era em função das políticas do RICD, mas buscava resguardar a soberania nacional e diminuir a ingerência supranacional via organismos intergovernamentais, fortemente controlados pelos EUA e seus aliados (AVILÉS, 2014, pp. 153-4).

36 Composto por Alemanha, Canadá, EUA, Reino Unido, Japão, Países Baixos e Suíça. Partidários de controle forte sobre matérias-primas orgânicas tráfico ilícito. No entanto, evitavam medidas que dificultassem as atividades de potentes indústrias farmacêuticas, advogando por viés proibicionista (AVILÉS, 2014, p. 154).

Estados-membros, mostrados na **Tabela 1**, uma oposição entre os *manufatureiros* e os “*orgânicos*” polarizou as discussões, prevalecendo os posicionamentos dos países *manufatureiros* em detrimento dos *orgânicos*. Os países *neutros*, *de controle estrito* e *de controle débil* não manifestaram divergências às posições daqueles dois (AVILÉS, 2014, pp. 152-4). É interessante notar que os manufatureiros correspondem a um grupo de potências economicamente desenvolvidas e os orgânicos representam uma parcela dos países em desenvolvimento, ou seja, representações do Norte e Sul globais³⁷ na esfera de discussão sobre drogas.

Comparando os resultados das negociações das Convenções de 1961 e 1971, houve uma inversão de opiniões entre os manufatureiros e orgânicos acerca da rigidez do controle a ser aplicado sobre as substâncias em discussão, mas os diferentes posicionamentos foram adotados pelas mesmas motivações subjacentes de cada grupo (AVILÉS, 2014, pp. 161-2). Os orgânicos buscavam resguardar a produção e usos tradicionais de certas substâncias psicoativas, sobretudo as de origem natural. Os manufatureiros resguardavam interesses econômicos de grandes indústrias farmacêuticas em seus territórios, através dos dois métodos de controle do RICD (BEWLEY-TAYLOR, 2012): do mercado farmacêutico, com a legalização de determinadas substâncias (e correspondentes ilegalizações de outras) no sistema de commodities internacional; e de medidas penais (supressão, pela criminalização e combate ao crime), severas e amplamente aceitas, sobre quase todas as atividades relacionadas ao mercado de substâncias denominadas entorpecentes, exceto o consumo³⁸ (AVILÉS, 2014, pp. 159-60).

Avaliando os resultados das Convenções de 1961 e 1971 em termos da prevalência de interesses dos manufatureiros sobre os dos orgânicos, é notável o estabelecimento do viés proibicionista ($V_3 \rightarrow V_1$): o caráter do sistema de controle do RICD migrou da regulação legal à proibição de substâncias controladas³⁹ (AVILÉS, 2014, p. 160). Observa-se nesse intervalo

37 Caracterizado historicamente pelo subdesenvolvimento, o “Sul Global” é um legado do “Terceiro Mundo”, nome dado aos países com indicadores de desenvolvimento médios e baixos durante a Guerra Fria, não pertencentes ao (primeiro) mundo do bloco capitalista ou (o segundo) socialista (AYLLÓN, 2014, p. 57).

38 As restrições mencionadas consideram como delito o cultivo e a produção, fabricação, extração, preparação, posse, ofertas em general, ofertas de venda, distribuição, compra, venda, despacho de qualquer conceito, corretagem, expedição, expedição em trânsito, transporte, importação e exportação de substâncias denominadas entorpecentes. Embora já instrua os Estados-membros a manter controle sobre usuários dessas substâncias e lhes oferecer tratamento (CARSTAIRS, 20015, p. 155; AVILÉS, 2014, p. 160), a Convenção de 1961 recomenda, mas ainda não estabelece medidas estritas de penalização (medida de controle penal) ao consumo (AVILÉS, 2014, p. 156).

39 Note que isso é diferente dos processos de ilegalização e criminalização de 1931 e 1936 (expostos *acima*). Essa transição da regulação à proibição, em 1971, se refere às drogas consideradas legais desde 1931. Ou seja, é uma política de controle do mercado oficial de *commodities* farmacêuticas.

histórico uma sinergia de criação de normas jurídicas internacionais em prol de interesses mercadológicos de grandes empresas farmacêuticas ($V_1 \rightarrow V_3$) e a geração de estudos científicos respaldando essas normas ($V_1 \rightarrow V_2 \rightarrow V_3$). Isso acarreta a proibição de diversos usos culturais ($V_3 \rightarrow V_1$), com a preeminência de valores ocidentais às custas de valores orientais e outras tradições (*Ibid.*, p. 156-8). Como vimos acima, esses movimentos acontecem independentemente da qualidade das informações que os compõem: mesmo que a inserção de certas drogas nos sistemas de controle exigisse estudos dessas substâncias por equipes técnicas da área de saúde, a idoneidade científica e a qualidade de alguns materiais determinantes para a inserção de certas substâncias no sistema de controle é fortemente questionada (*Ibid.*, p. 156-8).

Os objetivos consagrados pela Convenção Única de Entorpecentes, de 1961, foram (1) consolidar o sistema de controle já existente, corrigindo incoerências de medidas prévias (geradas por contextos distintos de interesses), (2) flexibilizar o regime de controle para lidar com avanços crescentes da química e farmacologia (que criavam novas substâncias que tinham que ser contempladas pelo regime), e (3) fortalecer o controle de drogas, estendendo-o a esferas como a das matérias-primas de origem vegetal (AVILÉS, 2014, pp. 154-5). E o enfoque das restrições ficou mais focada na eliminação da produção e consumo de drogas de origem vegetal, como coca, cocaína, ópio e heroína, e a *cannabis* (*Ibid.*, p. 160).

Já a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas, de 1971, reage ($V_1 \rightarrow V_3$) ao uso recreacional generalizado de substâncias psicoativas sintéticas que surge associado com movimentos contraculturais de origens europeia e estadunidense (AVILÉS, 2014, p. 160). A diferença fundamental entre as Convenções de 1961 e 1971 é que os princípios interpretativos básicos para introdução de substâncias nas listas de controle ($V_2 \rightarrow V_3$) são opostos (*Ibid.*, pp. 163-4): se houver dúvidas sobre a periculosidade de um entorpecente (objeto da Convenção de 1961), ele é enquadrado na lista de alta periculosidade até que se comprove o contrário; se houver dúvidas sobre a periculosidade de um psicotrópico (objeto da Convenção de 1971), ele só é enquadrado na lista de alta periculosidade se houver provas científicas contundentes que concluam sua periculosidade. Essa diferenciação de princípios interpretativos caracteriza uma política em prol de interesses mercadológicos de grandes empresas farmacêuticas ($V_3 \rightarrow V_1$), através da parametrização dos mecanismos de controle do mercado farmacêutico de *commodities*.

Por fim, chegamos ao momento histórico de fratura temática do RICD. É preciso

compreender que essa fratura não é um processo disruptivo, mas um fruto de contradições plantadas durante sucessivas elaborações de estratégias políticas do regime. Ela se manifesta com a mudança de foco das políticas do RICD, das questões próprias de drogas para as questões próprias do COT. É claro que a mudança de foco das políticas não se refere à redução da demanda ilícita de drogas. Tendo em vista a meta (fracassada) de diminuição do consumo não médico e/ou científico, é flagrante que estratégias de redução da demanda ilícita foram negligenciadas durante toda a existência do RICD, em detrimento das políticas de redução da oferta (CARSTAIRS, 2005; AVILÉS, 2014, *passim*). Inclusive, na Convenção de 1988, o tema de redução da demanda ilícita é colocado em função do tráfico ilícito (uma questão de redução da oferta), mas que ainda assim não recebe atenção prioritária⁴⁰.

Ao dizer que o enfoque temático do regime foi deslocado de questões de drogas para questões do COT, esse trabalho se refere à transição específica das questões de redução da oferta (mas não da demanda) ilícita de drogas para questões do COT. Tendo em vista o desenvolvimento do COT, é flagrante que as estratégias de redução da oferta ilícita levam à necessidade de implementação de estratégias de controle do COT (CARSTAIRS, 2005; AVILÉS, 2014, p. 166; JELSMA, 2011, p. 6). Tanto o é que uma Conferência internacional em 1987 (em Viena) revisita as delimitações das atividades lícitas relacionadas a drogas, em resposta a uma crescente preocupação ($V_1 \rightarrow V_3$) sobre o tráfico ilícito de drogas em meados da década de 1980, e se acorda que o controle penal dos processos será o *modus operandi* predominante para lidar com a questão (AVILÉS, 2014, p. 166-7; JELSMA, 2011, *passim*). A Convenção de Convenção das Nações Unidas Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, de 1988, é resultado político desse processo.

A Convenção de 1988 é um dos documentos mais detalhados do Direito Internacional, gerando uma lista exaustiva de medidas penais sobre diversas fases de valor agregado – da produção e cultivo ao uso pessoal⁴¹, incluindo a produção e comercialização precursores químicos de substâncias sintéticas (AVILÉS, 2014, pp. 170-1) – de mercados ilícitos de entorpecentes e psicotrópicos ($V_3 \rightarrow V_1$) (*Ibid.*, pp. 168-9). Acontece que o *foco em recrudesce as medidas penais sobre mercados ilícitos de drogas chega a colocar o controle*

40 As medidas destinadas à redução da demanda na Convenção de 1988, visando reduzir o sofrimento humano e acabar com os incentivos financeiros do tráfico ilícito, são vagas e apenas estipulam que poderão se basear em recomendações da ONU e organismos especializados, como a OMS; i.e. não têm caráter vinculante, limitando-se a instrumentos de *soft law* do DI (AVILÉS, 2014, p. 171).

41 De forma ambígua, o Artigo 3.2 da Convenção de 1988 obriga os Estados a tipificar como delitos penais a posse, aquisição e cultivo de substâncias entorpecentes ou psicotrópicas para o uso pessoal; mas respeita reservas dispostas em princípios constitucionais e outros conceitos fundamentais de seus ordenamentos jurídicos (AVILÉS, 2014, pp.169-70).

do comércio de drogas para fins lícitos em segundo plano (Ibid., pp. 171-2), o que sinaliza a mudança de foco das políticas do RICD.

É interessante notar a mudança de motivação oferecida aos Estados para aderirem à Convenção de 1988. Seu próprio preâmbulo reconhece relações entre o tráfico ilícito e o COT como fatores de ameaça à estabilidade, segurança e soberania dos Estados; e apresenta a gestão de problemas relacionados a drogas como vital à defesa dessas instituições e valores (AVILÉS, 2014, p. 168). Em outras palavras, sugere que ao se engajarem no “Problema Mundial das Drogas” os Estados não estão apenas tratando de questões relativas ao controle internacional de substâncias, mas estão lutando por sua própria sobrevivência, o que sinaliza a mudança de motivação para adesão ao RICD ($V_1 \rightarrow V_3$). Não surpreende que seja um dos documentos de maior alcance do Direito Internacional, requerendo, por sua vez, (1) a promoção da cooperação internacional em matéria penal entre as partes para os delitos relacionados com o tráfico ilícito de substâncias controladas e (2) a injeção de normas nos códigos penais internos de suas partes (*Ibid.*, pp. 168-9).

Em suma, considerando a revisão e análise histórica, podemos reafirmar o que foi dito acima: o atual sistema do Regime Internacional de Controle de Drogas, tal qual instaurado no arcabouço organizacional das Nações Unidas por sua tríade constituinte de tratados internacionais, é proibicionista e tendente à criminalização e à punição.

SÍNTESES

O RICD foi construído sobre contradições sucessivas, o que gera problemas cada vez mais complexos a serem resolvidos pelo próprio regime. Essas contradições podem ser resumidas em duas fases. A primeira está decantada na insistente incompletude de sua atuação: o RICD opera para a finalização do consumo de determinadas substâncias químicas de efeito psicoativo (entorpecentes/narcóticas e psicotrópicas), que denomina em seus tratados de “drogas”; mas, enquanto a finalização do consumo dessas drogas envolve questões de oferta e demanda das substâncias, o RICD prioriza a problematização da oferta em detrimento da discussão sobre a demanda. A segunda diz respeito às idoneidades científica e política de sua atuação: o RICD conta com um aparato político complexo e coordenado por vários Estados para desempenhar seus objetivos, com respaldo da OMS como instituição científica; mas insiste em focar apenas naquelas classificadas como ilegais durante sua construção – primeira metade do século XX –, período em que a classificação legal de substâncias faltou

com a idoneidade científica (BEWLEY-TAYLOR, 2001; AVILÉS, 2014) e interpretações específicas – proibicionistas – sobre a aplicação de normas do regime foram instauradas no RICD por poucos de seus atores (BEWLEY-TAYLOR, 2001; BEWLEY-TAYLOR, 2012; AVILÉS, 2014).

Um fator contribuinte da ineficácia do RICD é a imprecisão conceitual, pois é sabido isso pode prejudicar a comunicação entre atores sociais e, conseqüentemente, a elaboração e manutenção de políticas (BALDWIN, 1997). Uma dessas imprecisões que reina no regime é justamente sobre “droga”. Além disso, há dois níveis de criação de problemas no RICD, pelos quais se pode auferir: que o RICD não é criado por (nem opera em prol de) questões próprias sobre drogas ou controle de drogas; que uma falha notável na elaboração estratégica de políticas do RICD está associada ao enfoque privilegiado dado à questão do vício de drogas; e que a unificação do PMD de questões distintas como drogas, COT e segurança, levou a uma disrupção temática no RICD, que aqui é chamada de “fratura temática”. Por fim, o vigor do(s) mercado(s) ilegal(is) de drogas funciona como um indicador cruzado da efetividade de mecanismos da ONU em relação aos do COT.

Vale lembrar que, *stritu sensu*, nenhuma droga em si é legal ou ilegal, mas somente as atividades correspondentes a fases de valor agregado nos mercados de drogas (AVILÉS, 2014, p. 23; KRAMER, CAMERON, 1975, *passim*), de maneira que o RICD busca controlar as múltiplas atividades sociais relativas a drogas – como cultivo, produção, transporte e comercialização – a fim de restringir seu uso aos fins médicos e científicos. Então, o “*Problema Mundial das Drogas*” não são drogas ou mesmo uma lista específica de substâncias. Pelo discurso oficial do RICD, o rótulo “problema” é *cunhado pela UNGASS 1998 para se referir ao o uso abusivo e o tráfico ilegal de drogas*, porque há usos problemáticos, ilegais. Vimos que “drogas problemáticas” e “drogas ilegais” são duas questões conceitualmente diferentes, mas o RICD as enquadra num mesmo conjunto, escolha enviesada por pressupostos ideológicos e que pode gerar problemas na elaboração de políticas sobre o tema (conceitualmente impreciso).

A criação política dos problemas e contradições do RICD pode ser avaliada em dois níveis. O primeiro nível é a problematização fundamental vigente no regime: o proibicionismo. Mas a restrição do uso de drogas a usos médicos e/ou científicos (proibicionismo), por si só, não criou o cenário atual de ineficiência, fratura e fragmentação do regime. O segundo nível de criação de problemas no RICD é a sucessão de estratégias

políticas para a promoção do proibicionismo, que, agregada ao cânone proibicionista, direcionou o regime para a condição de enfraquecimento⁴² atual (AVILÉS, 2014, pp. 114-5).

Sobre o primeiro nível de criação de problemas no RICD, há dois movimentos pivôs da promoção do princípio proibicionista no regime, durante a sua existência. O primeiro é o gerado por reações conservadoras de setores societais puritanistas estadunidenses que, organizados politicamente, conseguem promover o moto de sua causa no Direito Internacional e no meio acadêmico-científico – mesmo com o desleixo metodológico em (faltas de) pesquisas que respaldaram a criação de normas no RICD (BEWLEY-TAYLOR, 2001; AVILÉS, 2014, p. 172). O segundo é o gerado por grandes indústrias farmacêuticas, que buscam resguardar seus direitos de produzir e comercializar certas substâncias, apoiando regras de controle mais rígidas que se apliquem a usos não proibicionistas, mas promovendo regras de controle mais brandas quando elas se aplicam a de drogas de uso médico. Ou seja, os motivos para a inseminação e maturação do “Problema Mundial das Drogas” no RICD não foram pautados por questões de controle internacional de drogas ou o escrutínio científico sobre essas questões de controle (AVILÉS, 2014, pp. 156-8); mas por militâncias morais, interesses comerciais e outros interesses políticos alheios à questão de controle de drogas em si (AVILÉS, 2014, pp. 149-50; BEWLEY-TAYLOR, 2001).

Sobre o segundo nível de criação de problemas no RICD, vimos que tanto para estratégias que focam na redução da oferta quanto as que focam na redução da demanda de drogas, o problema (ou a questão) central é o vício, o uso abusivo de determinadas substâncias (AVILÉS, 2014, p. 150-1). Por um lado, a redução da oferta deslegitima, legal e penalmente, a circulação de certas drogas no mercado. Por outro, a redução da demanda trata clinicamente e/ou reeduca o consumidor e a sociedade, ou o desencoraja o consumo através de dissuasão penal. No entanto, uma falha notável na estratégia da elaboração de políticas do RICD é que, na busca de restringir politicamente o uso de drogas a fins médicos e/ou científicos, as políticas dominantes de controle do regime *nunca* adereçaram dinâmicas de mercado que sustentam o uso em si de drogas – até 1988, quando o fazem de forma ainda pouco compromissada e com enfoque exclusivo na dissuasão penal.

A estratégia de controle do Crime Organizado Transnacional no RICD, derivado da preocupação eminente com o tráfico ilegal de drogas, representa uma forte disrupção (uma fratura) temática no regime. O controle do COT (incluindo tráfico ilegal de drogas) não é o

⁴² Sobre o uso da palavra “enfraquecimento”, cf. a subseção *Cooperação, Regimes e Organizações Internacionais*, do Capítulo 2.

mesmo que controle transnacional de drogas, mas as duas questões são apresentadas como um só fenômeno, abordado por um só organismo da ONU, o UNODC. Sim, há uma forte relação entre o tráfico ilegal de drogas e o crime organizado (CARSTAIRS, 2005; ROJAS, 2006), e no caso estudado ambos são fenômenos transnacionais. Mas o crime organizado é uma questão bem mais ampla que o tráfico internacional de drogas. Entidades no COT são especializadas em áreas de lavagem de dinheiro e tráfico ilegal – não apenas de drogas, mas também de armas e pessoas –, buscando poder (social, econômico, político) pelo uso da violência (ROJAS, 2006, p. 9). Em outras palavras, entidades do COT são organizações não-estatais⁴³ de capacidade de ação transnacional que, em sua capacidade organizacional⁴⁴, têm processos internos que funcionam com atividades ilícitas. Se considerarmos a obtenção de lucro como sua prioridade, entidades do COT podem ser comparadas a organizações empresariais que promovem e garantem reservas ilícitas de mercado – um desses mercados é o de “drogas ilegais” – pelo uso da força, com recursos alocados ao longo dos níveis da cadeia de valor agregado de seus produtos e serviços para compensar possíveis custos incorridos por infrações à(s) lei(s) durante a execução de seus projetos. Ao fazê-lo, entretanto, competem com os Estados – detentores legítimos do uso da força no Direito Internacional – para a administração de vários aspectos das sociedades, governos, e as interações entre esses fatores, o que caracteriza o assunto como uma questão de segurança dos Estados⁴⁵.

Abordagens sobre segurança nas Relações Internacionais para estudo do COT extrapolam a questão de “drogas” – pelo viés da farmacologia ou saúde pública – e também a questão do controle de drogas em si, seja as questões centrais adereçadas pelos preâmbulos da tríade de Convenções que constituem o RICD – evitar abuso e garantir suprimento médico de drogas (AVILÉS, 2014, pp. 150-1) –, seja os métodos de controle de substâncias do RICD

43 Essa é uma categoria ampla, que tradicionalmente comporta negócios (empresas), ONGs e fundações, por um lado [atores não-estatais não violentos]; mas também organizações de segurança privada, terroristas, e paramilitares por outro [atores não-estatais violentos] (HEGER et al, 2017, p. 2).

44 *Capacidade organizacional* é aqui compreendida como “a lógica de delimitação de agenda [delimitação de estratégias, *agenda setting*], a sua implementação dentro de uma organização e o cumprimento [*enforcement*] dessas decisões” (HEGER et al, 2017, p. 2).

45 Especificamente a segurança nacional. “Segurança” pode ser conceituada como “a ausência de ameaças [ou uma baixa probabilidade de dano a] a valores adquiridos” (BALDWIN, 1997, p. 13), que busca especificar múltiplas dimensões: o ator que adquire valores a serem assegurados, os valores em questão, o grau de segurança, os tipos de ameaça, os meios de lidar com essas ameaças, os custos envolvidos no processo e o período de tempo levado em consideração (*Ibid.*, p. 17). “Segurança Nacional”, então, é um objetivo político perseguido por Estados, baseado em valores específicos – tradicionalmente envolvendo independência política e integridade territorial. E é também verdade que os temas de segurança costumam escalar rapidamente na agenda política de um país, mas usar essa constatação empírica como parte constituinte do conceito de segurança (ainda que no âmbito de políticas públicas nacionais) seria congelá-la como verdadeira a priori, uma função que um conceito não deve exercer (*Ibid.*, p. 7).

– o controle legal do mercado farmacêutico (legal) de *commodities* e o controle penal dos mercados ilegais (BEWLEY-TAYLOR, 2012, p. 3) –, ou mesmo as estratégias políticas iniciais de redução de oferta e controle da demanda no RICD (CARSTAIRS, 2005). *No entanto, ao instar o abuso e o tráfico ilícito de drogas como um único fenômeno, o PMD cria uma associação única e automática entre questões de drogas e sobre o COT.*

Por fim, vale atentar ao consumo mundial de “drogas ilegais” como um indicador da inefetividade institucional de organismos da ONU em relação às de organizações do COT. Com a ilegalização dos mercados de certas drogas (desde 1931) e a criminalização (desde 1936) desses mercados, o grande e crescente “uso ilegal” (leia-se: uso não médico/científico, provenientes de mercados ilegalizados) de drogas no mundo (AVILÉS, 2014, pp. 21-74) apenas comprova que os mecanismos de ação da ONU – e, de certa maneira alguns Estados-membros do RICD – continuam ultrapassados em relação aos do COT. Ou seja, para que o uso ilegal de drogas seja efetivado, (redes de) organizações criminais têm que superar com sucesso mecanismos de controle internacional de drogas – correspondentes ao controle legal do mercado farmacêutico – e mecanismos de segurança (aumentados ostensivamente desde 1988) – correspondentes ao controle dos mercados ilegais, inclusive aspectos penais e de segurança envolvidos. Se há mercados ilegais de drogas significativos no mundo, significa dizer que há a superação efetiva da capacidade organizacional de entidades do COT sobre a capacidade organizacional de organizações e outros mecanismos do RICD.

CAPÍTULO 2 CONTRADIÇÕES CRÔNICAS E AGUDAS DO RICD: FRATURAS, TENSÕES E RUPTURAS

Até o momento, tratamos das origens históricas do Regime Internacional de Controle de Drogas (RICD) sem definir o que exatamente é um regime internacional, sem apresentar qual o seu funcionamento na ONU, nem tampouco mencionar quais suas atuais tensões políticas. Este capítulo busca sanar cada uma dessas lacunas. *Ao apresentar suas atuais tensões, cumprimos com o **objetivo I** desse trabalho: identificar as tendências políticas no RICD que levaram à convocação da terceira Sessão Especial da Assembleia das Nações Unidas sobre drogas, a UNGASS 2016.* Ao aprofundar o conhecimento sobre seu funcionamento na ONU, apresentamos que ações a UNGASS 2016 está habilitada a promover frente aos problemas apresentados pelo RICD diante de seu atual enquadramento político, o que auxilia a compreender o tipo de transformação pela qual o RICD está passando, nos encaminhando para o **objetivo II** do trabalho: saber quais realmente foram os movimentos efetivados pela UNGASS 2016 nesse contexto.

Regimes internacionais podem ser compreendidos como “instituições sociais que coordenam e dirigem as ações dos atores em uma área delimitada das relações internacionais mediante um conjunto de princípios, normas, regras e processos de adoção de decisões que geram uma série de padrões de comportamento sobre os quais convergem as expectativas dos atores que o conformam, geralmente Estados” (AVILÉS, 2014, p. 88, tradução livre). Contudo, o estudo do RICD sob a perspectiva de regimes internacionais – que é o caso do trabalho de AVILÉS (2014) – adota uma premissa que o presente trabalho não compartilha de forma integral, o que leva o estudo a abordar o RICD sob a perspectiva de governança global e “políticas públicas”. Conforme Avilés:

denotamos que uma premissa central desse trabalho é considerar que os regimes internacionais desempenham um papel significativo na conformação do comportamento dos atores internacionais e que a relação entre regimes internacionais e práticas estatais tem um caráter circular: *são os próprios Estados que negociam e conformam os regimes internacionais* e, a sua vez, que deverão aplicá-los uma vez que tenham se obrigado mediante acordos mais ou menos formais. (AVILÉS, 2014, p. 191, tradução livre, grifo nosso)

Em pleno acordo com a citação acima, adicione-se apenas a noção de que, em especial no caso do RICD, não são *apenas* os próprios Estados que negociam e conformam os regimes internacionais, pois também têm parte nesse processo os organismos do RICD na ONU, e se

argumenta aqui que é válido estudar como esses organismos funcionam enquanto geradores de políticas no RICD. A primeira seção desse capítulo (*Regimes, Organizações e Políticas Internacionais*) apresenta uma revisão conceitual sobre regimes internacionais – que trata do instrumental para cooperação multilateral entre Estados – e “políticas públicas” – que trata sobre níveis de abstração e origens de políticas.

Em continuidade ao , a segunda seção deste capítulo () expõe o sistema de organismos e órgãos na ONU envolvidos no RICD e contempla historicamente o fim do século XX e início do século XXI sob o enfoque temático da “década UNGASS” – termo de Bewley-Taylor (2012) para se referir aos 10 anos pós-UNGASS 1998. O estudo das instituições na ONU explora suas capacidades de criação de políticas no RICD¹. E abordar o período como a “década UNGASS” significa que veremos as atuais tensões do RICD em termos do emblema do “Problema Mundial das Drogas” (PMD), conforme definido pela UNGASS 1998.

A seção final (*Sínteses*) apresenta quais os fracassos do RICD contemporâneo e, de forma objetiva, qual a função que a UNGASS 2016 realmente pode desempenhar nesse contexto.

REGIMES, ORGANIZAÇÕES E POLÍTICAS INTERNACIONAIS

Essa seção busca elucidar conceitos relativos à ação política coordenada entre os Estados, fornecendo um aporte conceitual para a descrição adequada de temas subsequentes. A subseção *Cooperação, Regimes e Organizações Internacionais* aborda o léxico necessário para precisar questões como cooperação, conflito, regimes e organizações internacionais, ou seja, definições básicas para abordar o processo de cooperação nas relações internacionais. A subseção *Governança e Origens Políticas* resgata terminologias adequadas para a compreensão de governança, políticas, seus níveis de abstração e origens.

Antes de adentrar a revisão, vale atentar aos diferentes significados de “política”. Na tradução do português para o inglês, a palavra tem três possíveis significados: (a) *uma gestão de afazeres, ou conjunto seletivo de direcionamentos e seus métodos correspondentes para*

1 Daqui em diante, alguns documentos da ONU são citados usando os símbolos do próprio sistema de documentos das Nações Unidas. Ao inserir o código do documento após o link “<https://undocs.org/>”, o sistema dá acesso à visualização do documento. Por exemplo, a página “<https://undocs.org/E/RES/1991/47>” leva à resolução 47 de 1991, do ECOSOC (de código E/RES/1991/47). Informações e cadastro no sistema disponíveis em: <<https://undocs.org/>>. Acesso em: 24 mai. 2018.

guiar ações futuras, que pode ser um plano geral abarcando objetivos e procedimentos aceitados por um corpo governamental (*policy*²); (b) atividades relacionadas ao exercício de influência sobre ações relacionadas a políticas, o trabalho/cargo de pessoas que elaboram essas políticas num governo, ou a opinião relacionada a políticas de governos (*politics*³); (c) e um tipo de organização política específica, uma forma de governo de alguma entidade, como países, Estados ou denominações religiosas (*polity*⁴).

O processo político [*politics*] se caracteriza pela resolução não violenta de conflitos, em que atores governamentais utilizam poder, influência e/ou autoridade para formular políticas coletivas [*policies*] através de processos decisórios (SCHMITTER, 1984). Nesse sentido, a revisão abaixo discute, primeiro, sobre o processo de coordenação política (*politics*) entre Estados e, então, as diversas origens de políticas (*policies*) e como elas se relacionam com a delimitação de agenda – *i.e.*, o processo que define que temas serão ou não abordados pelas políticas escolhidas, visto que são ou não são elencados na agenda (SOUZA, 2006, p. 29).

COOPERAÇÃO, REGIMES E ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

Aqui regimes internacionais são apresentados no contexto de relações políticas (*politics*) entre Estados no sistema internacional. Conceitua-se o que é um cenário de cooperação política, o que é um regime nesse tipo de cenário e quais suas componentes relevantes para o seu sucesso. Tendo os Estados como objeto central de estudo no contexto de instituições internacionais⁵ – vagamente definidas em termos de práticas e expectativas (KEOHANE, 1984, p. 56) –, regimes internacionais buscam estabelecer a cooperação política entre Estados para uma área temática específica. Considerando diferenças básicas entre harmonia, cooperação e discórdia (*Ibid.*, pp. 51-5), apreende-se (*Ibid.*, p. 53) duas maneiras de

2 “Policy”. Disponível em: <<http://www.merriam-webster.com/dictionary/policy>>. Acesso em: 05 jan. 2018.

3 “Politics”. Disponível em: <<http://www.merriam-webster.com/dictionary/politics>>. Acesso em: 05 jan. 2018.

4 “Polity”. Disponível em: <<http://www.merriam-webster.com/dictionary/polity>>. Acesso em: 05 jan. 2018.

5 Martin e Simmons (2013) consideram o conceito “regime” ultrapassado, substituindo-o por “instituição”, definida como “um conjunto de regras que estipulam os meios em que os Estados devem cooperar e competir entre si” (MEARSHEIMER, 1994-95, apud MARTIN e SIMMONS, 2013, p. 328, tradução livre). Compreendendo organizações internacionais como entidades, Martin e Simmons (2013, p. 238) defendem que o conceito de instituição internacional enquanto regras (em sentido abrangente) é mais claro, preciso e generalizável do o conceito clássico de regimes (KRASNER, 1982) para explicar a cooperação entre Estados. As autoras (MARTIN e SIMMONS, 2013) consideram o proposto por Krasner (1982) – que os princípios comuns entre os atores é relevante para explicar seus processos de cooperação – como uma variável irrelevante, relegando hipóteses que envolvam princípios gerais como variáveis condicionantes ou intervenientes para a criação, manutenção e alteração das instituições e/ou organizações. Considerando essas opções, esse trabalho utiliza definições derivadas de Krasner (1982), também utilizadas por Avilés (2014).

as políticas de Estados distintos serem congruentes⁶: harmonia e cooperação. Caso contrário, há discórdia.

Harmonia é uma “situação em que as políticas dos atores (perseguindo seus próprios interesses individuais, sem se importarem com os outros) automaticamente facilitam o cumprimento de interesses alheios” (KEOHANE, 1984, p. 51, tradução livre). Num contexto de harmonia, nenhuma cooperação é necessária (*Ibid.*, p. 51) e nenhuma influência precisa ser exercida para que a congruência ocorra: é um processo apolítico (*Ibid.*, p. 53). *Cooperação*, diferente da harmonia, é um processo altamente político e ocorre

quando atores ajustam seus comportamentos às preferências reais ou antecipadas dos outros, por um processo de coordenação política [ou seja, um processo em que as ações dos indivíduos ou organizações envolvidas – organizações inexistentes num estado anterior de harmonia – são levados à conformidade mútua por um processo de negociação, uma coordenação de políticas]. Para resumir mais formalmente, cooperação intergovernamental acontece quando as políticas realmente seguidas por um governo são consideradas por seus parceiros como facilitadoras para a realização de seus próprios objetivos, como resultado de um processo de coordenação política. (KEOHANE, 1984, pp. 51-2, tradução livre)

Se não há congruência política nem tentativas feitas pelos atores (governamentais ou não-governamentais) para ajustarem suas políticas aos objetivos uns dos outros, o resultado é a *discórdia*: “uma situação em que governos consideram as políticas de seus pares como limitantes ao alcance de seus objetivos, e responsabilizam um ao outro por essas limitações” (KEOHANE, 1984, p. 52). No contexto de regimes internacionais, em teoria da cooperação, “*conflito*” entre políticas de Estados é o fruto de negociações falhas em contextos de discórdia (*Ibid.*, p. 52).

Admitindo, assim como Keohane (1984), que Estados são atores egoístas e auto-orientados, *regimes* são classicamente⁷ definidos como

conjuntos explícitos ou implícitos de princípios [crenças sobre fatos, efeitos causais e integridade moral], normas [padrões de comportamento definidos em termos de direitos e deveres], regras [prescrições ou proscricções específicas para ações] e procedimentos decisórios [práticas predominantes para implementar escolhas coletivas] sobre o qual as expectativas dos atores convergem numa determinada área

6 Ou seja, as políticas seguidas por um governo são consideradas por seus pares como facilitadoras para a realização de seus próprios objetivos.

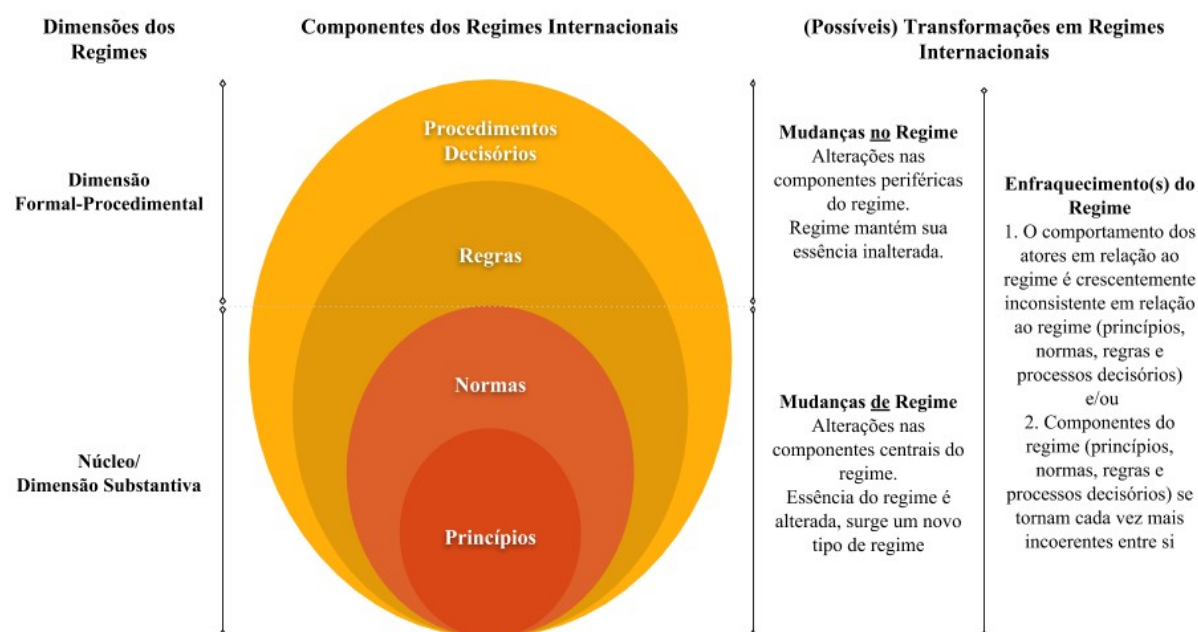
7 A definição de regimes de Avilés (2014, p. 88) apresentada ao início do capítulo é baseado nesta definição de Krasner (1982), mas a faz dialogar com outros autores sobre o tema para incluir (a) as dimensões social e política dos acordos e instituições internacionais, (b) as práticas dos Estados participantes e (c) uma dimensão subjetiva de significados compartilhados sobre a existência de um regime internacional. Mas ficaremos com a definição de Krasner (1982), que além de ser suficiente para uma introdução, permite abordar as transformações de regimes propostas pelo autor (KRASNER, 1982, p. 189) e estabelecer um diálogo mais direto com Bewley-Taylor (2012).

Regimes internacionais, então, são criados e mantidos⁸ para promover a cooperação entre Estados em uma determinada área temática. Na prática, a existência de um regime internacional pode ou não se materializar em aparatos burocráticos que dispõem de orçamento e ficam alojadas em prédios, ou seja, Organizações Internacionais (OIs) (HERZ, HOFFMAN e TABAK, 2015, p. 2). Em especial, as Organizações Internacionais Intergovernamentais (OIGs) são aquelas criadas por “decisão dos Estados, que delimitam sua área de atuação inicial” (*Ibid.*, p. 5) e também têm funcionários públicos internacionais (como a ONU, OMC e instituições da UE). Mas é frequente a criação de OIs, que materializam as componentes do regime internacional (AVILÉS, 2014; HERZ, HOFFMAN e TABAK, 2015, p. 4), como é o caso do RICD e a criação de suas instituições subsidiárias em órgãos na ONU.

Para saber do nível de sucesso das coordenações políticas levadas a cabo num regime, é necessário saber de sua efetividade, que envolve duas componentes mutuamente relacionadas (BEWLEY-TAYLOR, 2012, pp. 11-8): (i) a capacidade de um regime de atingir seus objetivos centrais e (ii) o comportamento de seus membros em relação a suas regras e normas. A segunda componente pode ser desdobrada em alguns tipos de transformações em que um regime pode incorrer (KRASNER, 1982, p. 189), ilustrados na Figura 2: mudanças de regime – regras e procedimentos decisórios (componentes mais centrais do regime) sofrem alterações –, mudanças no regime – regras e procedimentos decisórios (componentes mais periféricos do regime) sofrem alterações – e enfraquecimento do regime – o comportamento dos atores em relação ao regime é crescentemente inconsistente em relação aos princípios, normas, regras e processos decisórios, ou essas componentes do regime tornam-se incoerentes entre si.

8 Por que é menos custoso manter que criar um regime, regimes internacionais tendem a se manter, sua existência tende a perdurar mesmo que os resultados e condições de cooperação não sejam ótimos (KEOHANE, 1984, p. 50; AVILÉS, 2014, pp. 98-100).

Figura 2. Dimensões, Componentes e Transformações de Regimes Internacionais



Fonte: Elaboração própria, baseado em KRASNER (1982) e AVILÉS (2014).

Com isso podemos examinar o RICD sob a perspectiva de regimes internacionais. O que foi apresentado no início do *Capítulo 1* como sua dimensão substantiva corresponde exatamente aos seus princípios e normas. Já os tratados internacionais ao longo do século XX progressivamente lhe forneceram regras e processos decisórios, anteriormente denominados como sua dimensão formal-procedimental, embora a versão atual dessa dimensão seja conformada pela tríade constituinte de tratados e seus organismos na ONU. Essa perspectiva permite abordar características centrais da coordenação política (*politics*) entre os Estados, permitindo avaliar o nível de sucesso e possíveis transformações que o RICD pode vivenciar; mas, além de resultados de negociações intergovernamentais, não estuda outras possíveis origens de políticas (*policies*) do RICD.

GOVERNANÇA E ORIGENS POLÍTICAS

O estudo de “políticas públicas” permite acessar os aspectos próprios da execução (visão geral, estratégias, instrumentos e ações) e funcionalidade das decisões adotadas num processo político; mas tradicionalmente se aplica a governos, objetos de estudo que diferem do sistema internacional. Por conta dessa diferença entre governos e sistema internacional enquanto objetos de estudo, é preciso adotar uma perspectiva de governança global para

acessar aspectos de políticas (*policies*) aplicadas às relações internacionais (políticas internacionais).

Um detalhe importante a se considerar sobre o estudo de “políticas públicas”⁹ é que esse campo do conhecimento se volta ao estudo de governos, sobretudo o funcionamento da elaboração de políticas em democracias (PAGE, 2006, pp. 208-9; SOUZA, 2006). Ainda que tenham diferentes implicações e resultados para os diferentes tipos de democracias (PAGE, 2006), elas se desenvolvem dentro de Estados e, de maneira geral, implicam o estudo de como os governos governam a sociedade (SOUZA, 2006, p. 27). Então o estudo de “políticas públicas” internacionais seria um contrassenso, já que elas se desenvolvem dentro do sistema internacional e não há governo ou relação hierárquica formal entre os Estados¹⁰ (FINKELSTEIN, 1995, p. 367). É possível, contudo, lidar com essa questão ao estudar políticas públicas sob uma perspectiva de governança: em lugar de enfatizar o papel do ator que governa a sociedade (governo), enfatiza-se o papel da ação de governar (governança).

De fato, a ausência de governo global não impede o estudo de ações em governança global, que se constitui como área de pesquisa própria (FINKELSTEIN, 1995; HEGER et al., 2017). Enquanto “governança cria ordem e modela comportamentos” (HEGER et al., 2017, p. 2, tradução livre), a “[g]overnança global é governar, sem autoridade soberana, relações que transcendem fronteiras nacionais [*i.e.* são transnacionais]. Governança global é fazer internacionalmente o que os governos fazem em casa”¹¹ (FINKELSTEIN, 1995, p. 369, tradução livre). Ou seja, para casos de governanças através de governos, aplica-se o estudo tradicional de “políticas públicas”; e para estudos de governança através de instituições, regimes, organizações e políticas internacionais, o estudo de governança global é mais adequado.

Num esforço para conceituar e estudar políticas públicas e suas origens de maneira

9 A rigor, o qualificador “pública” é desnecessário, por ser implícito, já que a área de estudos tradicionalmente trata de políticas adotadas em Estados democráticos (PAGE, 2006; SOUZA, 2006). O qualificativo “público” só é utilizado aqui para diferenciar *policy* de *politics*, quando necessário.

10 Isso é patente também ao se considerar aspectos institucionais e jurídicos da questão, comparando sistemas de governo nacionais com as instituições relacionadas ao DI (LOBO DE SOUZA, 1999). No âmbito doméstico, o uso da força e aplicação de sanções são centralizados pelo Estado para assegurar as normas e instituições que compõem seus sistemas jurídicos, sobretudo os sistemas legislativo, judiciário e executivo. Mas no sistema internacional essas duas últimas instituições inexistem, embora haja meios de solução judicial, descentralizados e voluntários, e a ONU (especialmente através de seu Conselho de Segurança) se proponha a centralizar a função executiva global. Já o legislativo internacional é descentralizado, participativo e não-institucional.

11 Entretanto, *estudos em governança global conceituam governança rigorosamente como uma atividade* [não um agente ou objeto], *o que implica conceituar instituições* [atores, organizações, agências] *como meios de governança* (FINKELSTEIN, 1995, p. 368).

geral – *i.e.*, aplicável a diferentes sistemas de governança¹² –, Edward Page conceitua *política* (*policy*) como – mais que uma medida legal ou um conjunto de medidas legais num sistema jurídico – *um conjunto de intenções e/ou ações* (*Ibid.*, p. 210). As origens dessas políticas (intenções e ações) podem derivar de quatro níveis de abstração das próprias políticas (*Ibid.*, p. 210-1): princípios, linhas, medidas e atividades. Quando cumprem papel de origem de políticas, princípios e linhas correspondem às intenções, e medidas e atividades correspondem às ações (*Ibid.*, p. 210). Por serem potenciais origens de meios de governança, propriedades desses quatro níveis de abstração das políticas são apresentados abaixo.

Princípios (*policy principles*) são “ideias aplicáveis a um conjunto amplo de contextos e implementável em uma variedade ampla de diferentes tipos de *medidas*” (PAGE, 2006, p. 213, ênfase nossa), ou seja, visões gerais sobre como questões públicas devem ser organizadas ou conduzidas, por exemplo: privatização, liberalização, desregularização, escolha do consumidor, *new public management*, modernização, práticas de reforma no setor público etc.¹³ (*Ibid.*, p. 210). Na prática, princípios geralmente surgem como rótulos *post hoc* dados a diferentes conjuntos de atividades, medidas ou linhas políticas (*Ibid.*, p. 213), mas processos de coordenação política buscam direcionar práticas políticas estabelecendo seus princípios *a priori* – um estabelecimento *ad hoc* de princípios, direcionado por análises prévias de políticas (*policies*) na área e o processo político (*politics*) para sua definição. Mas, uma vez constituídos, princípios tem uma grande facilidade para se espalharem através de nações e setores políticos, uma vez que rótulos são aceitos com maior facilidade que detalhes políticos, como linhas, medidas e atividades (*Ibid.*, pp. 213-5).

Linhas (ou *estratégias*, *policy lines*), referem-se (i) aos planos e métodos (estratégias) para regular ou lidar com determinados assuntos públicos (PAGE, 2006, p. 211), ou então (ii) conjuntos específicos de intenções a relacionados àqueles assuntos (*Ibid.*, p. 212). Uma vez que planejam e definem a lista de questões práticas a serem consideradas pelas políticas, a discussão de linhas políticas está fortemente associada ao processo de delimitação de agenda (*agenda setting*) (*Ibid.*, p. 215). Promover a inserção de um tema numa agenda política de governança exige a habilidade do agente político (*policy entrepreneur*), que deve ser capaz de

12 No caso de Page (2006), o autor se reporta à produção de conhecimento sobre políticas públicas que tradicionalmente se refere ao sistema decisório estadunidense, buscando definições que permitam comparações com sistemas europeus.

13 Ideologias – corpos de ideias que incorporam princípios discretos – como o socialismo, podem gerar um conjunto diverso de princípios, como propriedade pública, papel do partido no governo, direitos do trabalhador, etc. (PAGE, 2006, p. 210).

problematizar o tema num momento oportuno¹⁴ – devendo se utilizar de apelo emocional suficiente, pontuando a particularidade do tema e seu potencial de conexão com outros itens já presentes na agenda política (*Ibid.*, p. 216) – e lidar tanto com o declínio de interesse pós-problematização como também com as estruturas políticas existentes no sistema de governança (*Ibid.*, pp. 216-8).

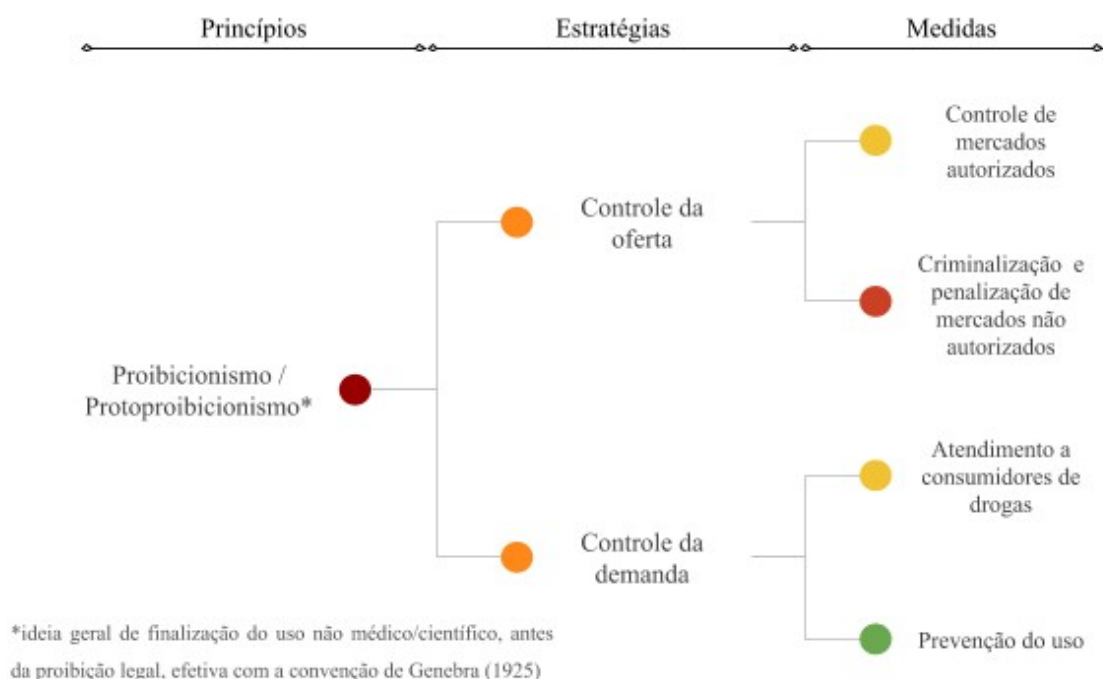
Medidas (measures) são os instrumentos que efetivam linhas políticas, como a introdução de uma cláusula de ação, ou a definição de parâmetros para se acionar uma cláusula; mas medidas não se restringem a leis e instrumentos legais (como uma convenção não trata apenas de normas ou regras de regimes internacionais), podendo incluir “ferramentas” como incentivo fiscal, formas de recomendação/exortação ou acionamento direto de recursos como funcionários, autoridades, tesouro e organizações (PAGE, 2006, p. 211).

Já *Atividades (activities)* referem-se ao comportamento esperado por funcionários oficiais para (ou durante) a implementação de medidas (PAGE, 2006, p. 211). Há uma grande distância entre o compromisso dos decisores com uma política e a sua implementação efetiva, o que faz com que atividades sejam potenciais fontes de políticas. Isso por que os decisores não se envolvem com o processo de elaboração de detalhes da política – seja na própria legislação ou as instruções para sua implementação – e os implementadores das políticas – tanto funcionários e suas atividades práticas, como as próprias burocracias – podem agir com diferentes interpretações sobre os princípios, linhas e medidas da política, o que abre margem para múltiplas implementações, ações (*Ibid.*, pp. 218-9).

A compreensão dessas quatro potenciais origens das políticas auxilia a descrever com maior precisão os processos de formação dos meios de governança adotados pelo RICD – correspondentes às suas visões gerais, estratégias, instrumentos e ações adotadas. A **Figura 3** demonstra a utilidade dos aportes léxico e conceitual proposto por Page (2006). Adotando a perspectiva de regimes internacionais, a distinção entre a evolução do aspecto controlador-proibicionista do RICD (dimensão substantiva), sua variante criminalizante-punitiva e sua dimensão formal-procedimental ficou embutida numa narrativa histórica (*acima*). Já a perspectiva de políticas permite descrever os tipos de iniciativas para a governança sobre drogas de maneira mais objetiva.

14 A necessidade de espera por esse momento significa que o ator está sujeito ao acaso.

Figura 3. Níveis de abstrações/origens políticas no RICD



Fonte: Elaboração própria, baseado em KRAMER e CAMERON (1975), PAGE (2006) e AVILÉS (2014, p. 205).

CONFORMAÇÃO CONTEMPORÂNEA DO RICD

Dado o conhecimento básico sobre a construção histórica do RICD há três esferas sociais envolvidas em seu funcionamento contemporâneo, que geram tensões mútuas entre si: a forma como o RICD é de fato construído na ONU, a discussão civil sobre os assuntos relacionados a políticas de drogas e as políticas adotadas pelos diversos Estados-membros. Essa seção apresenta essas questões, mas para tanto é necessário ter em mente as obrigações básicas que o RICD impõe sobre todos os Estados-membros.

A assinatura da tríade de convenções do RICD, impõe 6 obrigações gerais aos seus signatários (AVILÉS, 2014, pp. 196-203): (1) estabelecer e manter infraestrutura institucional destinada à gestão do controle de substâncias a nível nacional e internacional; (2) classificar em sua legislação interna cada substância psicoativa (entorpecente/narcótica), e precursor químico – *i.e.*, substância intermediária no processo de produção daquelas drogas –, assegurando o controle mínimo requerido pelas convenções e implementando uma regulação

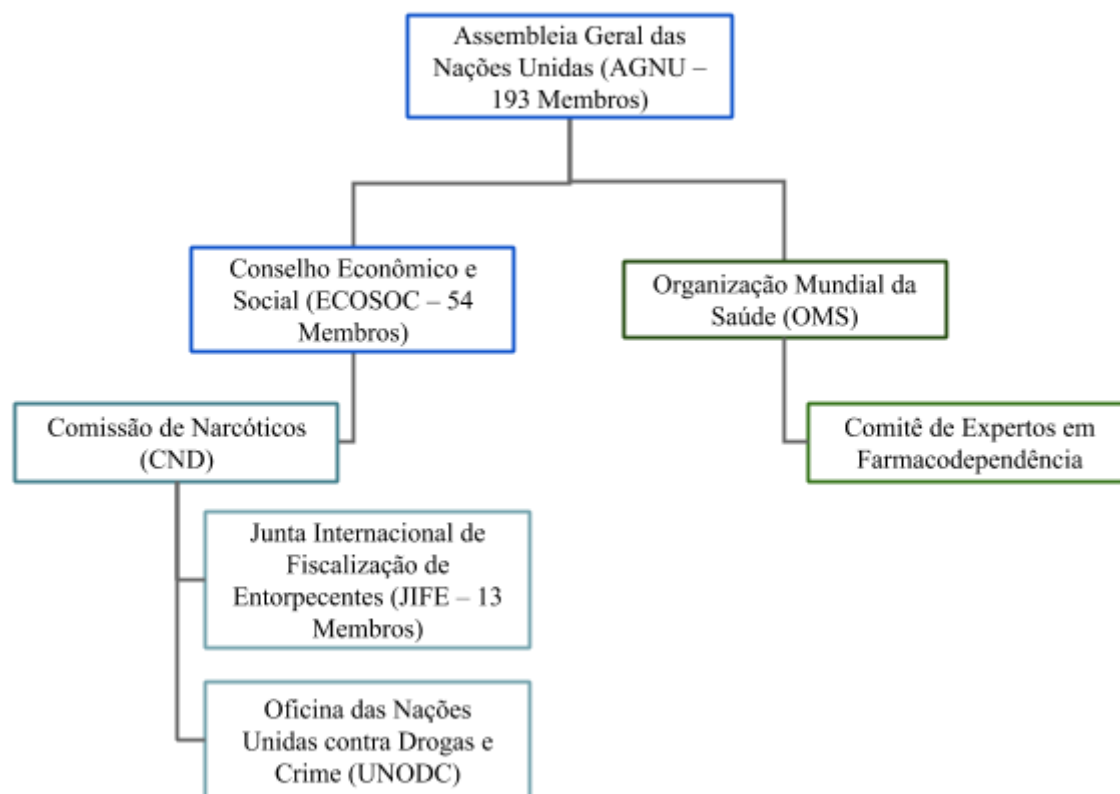
para seu comércio com fins lícitos; (3) prevenir o consumo de drogas, proporcionando medidas de tratamento e reabilitação para os usuários qualificados como problemáticos; (4) tipificar as condutas relacionadas com o tráfico ilícito de drogas como delitos graves em seu código penal nacional, estabelecendo sanções proporcionais a sua gravidade; (5) tipificar como delito, de acordo com seus princípios constitucionais e dos princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, a aquisição ou cultivo de drogas para o consumo pessoal, podendo ser o tratamento e a reabilitação medidas adicionais ou alternativas à condenação e a pena; e (6) participar da cooperação internacional em matéria penal com o resto das Partes em casos graves relacionados com o tráfico ilícito e a lavagem de dinheiro.

Essas obrigações correspondem às normas e regras do regime, sob o princípio do proibicionismo, que ilustram a exigência normativa do RICD e importância atribuída à implementação das estratégias (linhas políticas) de controle da oferta de drogas (obrigações 1 e 2), controle da demanda de drogas (obrigação 3) e controle penal da criminalidade (obrigações 4, 5 e 6). Essa distribuição de normas e regras ilustra bem a maior atenção dada à variante criminalizante-punitiva do RICD (linhas de controle da oferta de drogas e da criminalidade), em detrimento de políticas preventivas (linha de controle da demanda de drogas). Na próxima subseção (*Funcionamento e Origens Políticas do RICD na ONU*), características dos órgãos e organismos das Nações Unidas correspondentes ao RICD são expostos para indicar como os Estados negociam e conformam o regime, mas também como suas componentes organizacionais na ONU são capazes, elas próprias, de gerar políticas – tanto as que se tornam deveres para os Estados-membros como aquelas que são chamadas aqui de intraburocráticas, ou de efeito intraburocrático. A próxima subseção (*A Fragmentação no RICD*) trata das divergências entre opiniões no RICD sobre temas relacionados a controle de drogas e práticas políticas dos Estados-membros no âmbito do regime.

FUNCIONAMENTO E ORIGENS POLÍTICAS DO RICD NA ONU

Atualmente o RICD atua e se mantém através de instituições sob o guarda-chuva organizacional das Nações Unidas, representados pela **Figura 4**. Abaixo, são apresentados os organismos do RICD, e como o contexto organizacional da ONU afeta a formulação de princípios, linhas, medidas e atividades políticas no RICD.

Figura 4. Organismos de Controle de Drogas nas Nações Unidas



Fonte: baseado em AVILÉS (2014, p. 174).

As subseções seguintes tratam da estrutura dos órgãos envolvidos no regime, apresentando, primeiro, os dois órgãos centrais da ONU sob os quais se desdobram os organismos subsidiários que correspondem ao RICD (*AGNU (1945)*, *ECOSOC (1945)*) e, segundo, como outros organismos do RICD se inserem nessa estrutura (*CND (1946)*, *JIFE (1968)*, *UNODC (1997)*)¹⁵. A derradeira subseção (*Origens Políticas*) trata das origens das políticas contemporâneas no RICD, apresentando pontos de formação de suas intenções e ações de governança gerados nos organismos do regime, do ponto de vista das políticas públicas (*policies*). Em geral, as referências ao RICD o tratam como uma entidade, atribuindo-lhe características e ações próprias, sem necessariamente tratá-lo através de suas

15 **Todas** as informações sobre a CND, JIFE e UNODC contidas neste texto estão publicamente disponíveis em diversas áreas de seus respectivos sites, que são devidamente citados em suas subseções. Em especial, para consulta de referências a documentos sobre o RICD na ONU, recomendo a página de Resoluções do site da UNODC, disponível em: <<https://www.unodc.org/unodc/en/Resolutions/>>. Acesso em: 24 mai. 2018. No entanto, reconhecendo que um primeiro guia para o acesso a essas informações de domínio público foi pela da leitura de Avilés (2014), os trechos de sua obra que também tratam dessas informações são devidamente citados.

componentes materializadas em OIGs como a ONU, OMS e CICAD¹⁶. Embora seja útil e amplamente adotada nesse trabalho, as subseções seguintes buscam demonstrar que essa perspectiva é apenas uma simplificação da realidade, pois a ONU enquanto OI (inclusive as materializações burocráticas do RICD) têm suas dinâmicas próprias, inclusive para o processo de criação de políticas no RICD.

AGNU (1945)

Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) se reúne em Sessões Regulares anuais, e em Sessões Especiais quando convocadas pelo Secretário-Geral, a pedido do Conselho de Segurança, ou da maioria dos Membros das Nações Unidas; tem membresia constituída por Estados – todos considerados iguais, cada um com no máximo 5 representantes, admitidos conforme as normas do Capítulo II da Carta das Nações Unidas –, cada um com direito a apenas um voto, e as decisões são tomadas pela maioria de dois terços dos membros presentes e votantes nas sessões (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, Cap. IV). Basicamente,

a Assembleia pode discutir e fazer recomendações sobre qualquer tema, exceto aqueles relacionados à paz e segurança, que são adereçados pelo Conselho de Segurança. Ela pode tomar decisões mandatórias, entretanto, apenas sobre questões financeiras e orçamentárias, a eleição de membros não permanentes do Conselho de Segurança e membros da ECOSOC e, mediante recomendação do Conselho de Segurança, a nomeação do Secretário-Geral e a admissão, suspensão e expulsão de Estados-membros. Como o Conselho de Segurança, a Assembleia elabora suas próprias regras e procedimentos e cria seus membros subsidiários. (LUCK, 2008, p. 656, tradução livre)

A membresia universal da AGNU promove forte apelo democrático, mas também é sua fraqueza. Pois um concerto coerente entre os Estados-membros é quase inalcançável e a Assembleia tende a ser um fórum com dinâmicas próprias e peculiares, dominado por Estados menores (LUCK, 2008, p. 657). Problemas apontados sobre a AGNU contemplam: o aumento incoerente da quantidade e complexidade de seus mecanismos subsidiários; a quantidade de resoluções adotadas pela Assembleia, que é muito grande e com processos decisórios redundantes; e a opção por consenso para a redação sobre questões políticas, que resulta em

16 A Comissão Interamericana para o Controle e Abuso de Drogas (CICAD) corresponde ao foro de elaborações políticas sobre drogas nas Américas, subsidiária à Organização dos Estados Americanos (OEA), que conformam o RICD no nível regional (continental). O estudo de suas políticas está além dos limites propostos pelo presente trabalho. Seu site está disponível em: <http://www.cicad.oas.org/main/default_spa.asp>. Acesso em: 24 mai. 2018.

recomendações vagas, imprecisas e de pouco peso jurídico (*Ibid.*, pp. 657-8). Não obstante, por mais que esses e outras características sejam incômodas, não o são o suficiente para que atores na ONU lhe promovam ou proponham reformas radicais (*Ibid.*, p. 658).

ECOSOC (1945)

O Conselho Social da ONU (ECOSOC) é composto por 54 membros – cada um com apenas um representante –, eleitos pela AGNU, e pode

tomar as medidas adequadas a fim de obter relatórios regulares das entidades especializadas. Poderá entrar em entendimento com os Membros das Nações Unidas e com as entidades especializadas, a fim de obter relatórios sobre as medidas tomadas para cumprimento de suas próprias recomendações e das que forem feitas pelas Assembleia Geral sobre assuntos da competência do Conselho. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, Cap. X)

Em outras palavras, o ECOSOC tem a função de ágora entre os Estados e ponto comum entre agências, mas também é incumbido de promover revisões e debates políticos, pelos quais a ONU pode se relacionar com ONGs, centros de pesquisa e outras fontes independentes de ideias; razão pela qual o Conselho de Segurança, em 2005, lhe incumbiu das realizações bienais do Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento (LUCK, 2008, p. 667).

CND (1946)

Em 1946, com a transferência oficial de responsabilidades do RICD para a ONU, o ECOSOC cria a Comissão de Entorpecentes (CND, ou “Comissão”) como uma de suas comissões subsidiárias, para supervisionar a aplicação dos tratados de fiscalização do RICD¹⁷, e assessorar o Conselho em questões relacionadas. Atualmente com 53 membros – representados por delegados nacionais –, a CND foi outorgada, em 1991, o comando do Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas (UNIDCP)¹⁸ e conta com alguns outros órgãos subsidiários (AVILÉS, 2014, pp. 178-80).

17 A gestão dos convênios do RICD já teve diversos responsáveis. Em 1920, a Junta para o Controle do Ópio foi criada para a administração da primeira Convenção Internacional do Ópio (de Haia, 1912) (AVILÉS, 2014, p. 139), que foi substituída pelo Comitê Central Permanente (*Ibid.*, pp. 140-1), criado pela segunda Convenção internacional do Ópio (de Genebra, 1925). O Comitê Central Permanente, por sua vez, foi incorporado pela CND em 1946, mas a CND encarregou a preparação das conferências em matéria de drogas a um novo órgão interno, a Divisão de Entorpecentes (*Ibid.*, pp. 146-7).

18 Em 1991, o ECOSOC atribui a CND o papel de tutorar e orientar o programa (E/RES/1991/38) e o anuncia em plenária (E/RES/1991/47).

A CND (AVILÉS, 2014, pp. 180-1) pode estudar questões relacionadas às normas do RICD, examinar seus funcionamentos e fazer recomendações políticas para melhorá-las, o que inclui programas de investigação científica e intercâmbios de informações técnicas e científicas. A Comissão tem competência para decidir sobre a inclusão de novas drogas psicoativas às Listas anexas das convenções de 1961 e 1971 – se baseando em recomendações da OMS – e seus precursores aos Quadros da Convenção de 1988 – mediante recomendações da JIFE, de 1968 em diante. Assim, as atividades da CND geram políticas que podem interferir, alterando ou reiterando, as linhas e princípios do RICD (não-controle da demanda, perspectiva proibicionista).

Mas processos de politização internos que a Comissão enfrenta (AVILÉS, 2014, pp. 181-2) remetem às sucessivas ampliações de sua membresia – em que predomina a presença de ministros de relações exteriores e funcionários de organismos governamentais responsáveis pela aplicação da lei, sendo pequena a presença de funcionários de áreas como saúde e educação –, o caráter ambíguo, vago e acrítico de suas resoluções e declarações – que têm que ser redigidas com base no consenso apesar de posicionamentos por vezes divergentes entre seus delegados – e a reticência quase sistemática para (deixar de) abordar questões polêmicas da política internacional de drogas¹⁹.

JIFE (1968)

Em 1968, é criada a Junta de Internacional de Fiscalização de Entorpecentes (JIFE, de sigla em inglês INCB, ou “Junta”)²⁰, que substitui estruturas de órgãos pré-ONU de operacionalização do RICD²¹. O órgão é composto por 13 membros, eleitos pelo ECOSOC, que servem à Junta enquanto indivíduos, sem representar seus países: 10 deles de uma lista indicada pelos governos e 3 de uma lista indicada pela OMS.

Mencionada por toda a tríade de tratados constituintes do RICD²², a JIFE é um órgão de fiscalização encarregado de vigiar a aplicação de todos os tratados internacionais sobre

19 Por exemplo, a CND só se pronunciou sobre direitos humanos em 2008.

20 Informações sobre a Junta estão disponíveis no site: <<http://www.incb.org/incb/en/about.html>>. Acesso em: 24 mai. 2018.

21 Em 1968 a JIFE assume as funções e absorve as estruturas do Comitê Central Permanente e do Órgão de Inspeção, órgãos criados para fins de monitoramento e gestão dos convênios no RICD (AVILÉS, 2014, p. 174). O Comitê Central Permanente é aquele mesmo criado pela Convenção de 1925. Já o Órgão de Inspeção (ou *Drug Supervisory Body* – DSB) foi criado pela Convenção de 1931, a fim de monitorar processos de produção e venda de substâncias ilegais (*Ibid.*, p. 142), e incorporado ao JIFE em 1968.

22 As bases para sua criação estão na Convenção de 1961 (AVILÉS, 2014, p. 174).

fiscalização de drogas, que opera de forma independente e quase-judicial. A JIFE tem ação independente por que o ECOSOC é obrigado, pela Convenção de 1961, a tomar todas as medidas necessárias para lhe garantir a independência técnica no desempenho de suas funções (AVILÉS, 2014, p. 177). A Junta tem ação quase-judicial, conquanto mantém contato permanente com os Estados e pode peticionar explicações aos tenham incorrido em aparentes violações dos Tratados, propor medidas corretivas aos que não aplicam de maneira plena as proposições convencionais, prestar-lhes auxílios para superação das dissidências, e delatar casos mais difíceis à CND e o ECOSOC (*Ibid.*, pp. 176-7); mas não tem poder de policiar diretamente os Estados-membros do RICD: a não ser que consiga invocar seus poderes formais contidos nas convenções constuintes do RICD, sua ação está limitada a pressões informais (BEWLEY-TAYLOR, 2012, p. 221).

A Junta exerce, em cooperação com os governos, a fiscalização dos dois mercados – processos de fabricação, comércio e uso – básicos internacionais de drogas: o legal e o ilegal²³. Sobre o primeiro mercado, a Junta busca equilibrar a oferta e a demanda de drogas psicotrópicas para fins médicos e científicos, gerenciando um sistema voluntário de previsões das necessidades nacionais dessas drogas, assegurando sua provisão adequada, e também evitando que elas e seus precursores químicos sejam desviadas de seus canais lícitos. Sobre o segundo mercado, a Junta determina quais os precursores necessários para a produção de drogas psicoativas e determina quais os defeitos dos sistemas de fiscalização nacionais – sobre as drogas e seus precursores –, contribuindo para corrigir tais situações (AVILÉS, 2014, pp. 175-6). Reconhecida pela precisão das análises e informações que elabora, a Junta também elabora Informes Anuais sobre o andamento de suas atividades, de onde deriva prognósticos políticos e exortações aos Estados-membros (*Ibid.*, p. 177).

No entanto, processos de politização interna também afetam a JIFE. Não há como garantir que seus membros realmente são descomprometidos com interesses nacionais e, em verdade, um estudo mais cuidadoso mostra que os Estados não o permitem (BEWLEY-TAYLOR, 2012, pp. 271-4). Um caráter problemático da atuação da JIFE é que ela não age apenas como cão de guarda (watchdog) das convenções do RICD, mas também como sentinela da linha punitiva do proibicionismo em detrimento de outras linhas para a lida com a questão de drogas (como redução de danos) (AVILÉS, 2014, pp. 177-8; BEWLEY-TAYLOR, 2012, pp. 219-20), reagindo de forma hostil e não diplomática a

23 As funções da JIFE, estão disponíveis em: <<https://www.incb.org/incb/en/about/mandate-functions.html>>. Acesso em: 24 mai. 2018.

medidas e atividades governamentais divergentes²⁴. Durante a “década UNGASS”, a Junta tem confrontado os Estados-membros – conduta que não é sua atribuição normativa no RICD – cujas políticas nacionais divergem do cânone proibicionista punitivo (BEWLEY-TAYLOR, 2012, pp. 219-78). Embora a Junta use os Informes Anuais para defender suas próprias medidas e atividades (Ibid., pp. 224-9), os documentos apresentam posições inconsistentes em debates sobre “políticas públicas” (Ibid., pp. 229-36), fazem uso seletivo (cherry picking) das evidências disponíveis (Ibid., pp. 236-9), promovem temas para debate de forma arbitrária (Ibid., pp. 239-45) e extrapolam o mandato político da JIFE em relação à soberania dos Estados e à própria opinião de expertos da OMS sobre drogas em assunto de farmacodependência (Ibid., pp. 245-50)²⁵.

UNODC (1997)

Órgão executivo do RICD, Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) foi criado pelo Secretário-Geral das Nações Unidas em 1997²⁶, com o objetivo de integrar o UNIDCP (1991) e o Programa das Nações Unidas em matéria de prevenção do delito e justiça penal, de 1991, que já operava sob a Comissão para Prevenção do Crime e Justiça Penal (CCPCJ), de 1992²⁷. Assim, a CND e a CCPCJ são as duas comissões funcionais do ECOSOC que governam, através de suas resoluções e decisões, o UNODC. Os três pilares de seu programa de trabalho (AVILÉS, 2014, pp. 183-4) são conformados por (1) projetos de cooperação técnica para melhorar a capacidade dos Estados frente a drogas ilícitas, a delinquência e o terrorismo; (2) mecanismos para incremento do conhecimento e compreensão do fenômeno das drogas e da delinquência, mediante tarefas de investigação e análise para embasar a adoção de políticas e decisões operacionais; e (3) seu trabalho

24 Por exemplo, ameaçando delação à CND e ECOSOC, e também execução de um embargo total das importações e exportações de opiáceos à Austrália em fins da década de 1990, reagindo a iniciativas domésticas de redução de danos a usuários de heroína (BEWLEY-TAYLOR, 2012, pp. 222-3).

25 Isso citando apenas questões que envolvem os Informes Anuais, que são instrumentos oficiais da Junta. O capítulo 5 de Bewley-Taylor (2012) expõe de forma bem mais extensa os mecanismos de obstrução e manipulação de informações adotadas pelo organismo para promover manobras políticas.

26 Dentre outras questões, o Secretário-Geral estabelece como prioridades de um relatório de 14 jul. 1997 (A/51/950), o reforço das ações internacionais de combate ao crime, drogas e terrorismo, pela consolidação dos respectivos programas e atividades em Viena sob um Escritório para o Controle de Drogas e Prevenção do Crime.

27 Criado em 1992, o programa foi reconhecido pela AGNU na mesma resolução em que a Assembleia decide pela criação de uma Comissão no ECOSOC que se responsabilize por ele (A/RES/46/152). O ECOSOC cria (E/RES/1992/1) a CCPCJ e lhe atribui seus mandatos e prioridades (E/RES/1992/22), que inclui a melhoria da ação internacional para combates nacional e transnacional ao crime, e da eficiência e equidade dos sistemas de justiça penal.

normativo, que inclui assistência aos Estados para a aplicação dos tratados internacionais e o desenvolvimento de medidas nacionais em matéria de drogas, corrupção, delinquência organizada e terrorismo²⁸.

A forma como a UNODC implementa sua capacidade executiva e desenvolve os pilares de seu programa podem ser compreendidos ao se considerar suas ações e objetivos prioritários (AVILÉS, 2014, pp. 183-4). Sua capacidade executiva se dá pela prestação de serviços como secretaria aos organismos internacionais criados para lidar com o Controle de Drogas, Delinquência Transnacional Organizada, Corrupção, e Terrorismo. O órgão também desenvolve e financia vários programas políticos e de pesquisa para a promoção do conhecimento e, para facilitar a aplicação dos instrumentos jurídicos pertinentes à sua atuação, tem como objetivo prioritário a promoção de ratificações universais dos tratados e assiste seus Estados-membros a melhorarem suas capacidades nacionais para a adoção de leis internas e aprimoramento de seus sistemas penais.

Contudo, processos de politização do UNODC também impõem limites à sua atuação. Duas questões de peso são a promoção discursiva da fusão (ideológica) entre drogas e crimes no mesmo órgão e a instabilidade modelo de financiamento voluntário gera para o órgão (AVILÉS, 2014, pp. 185-7). Dentre órgãos da ONU, instituições privadas, ONGs e outros financiadores, mais de 90% do orçamento do UNODC é proveniente de Estados – destacando-se o fato de grandes financiadores serem proibicionistas punitivos ferrenhos, como Suécia, Japão e EUA (Ibid., pp. 187-8) – e, como os financiadores têm objetivos próprios, a busca por fundos pode interferir na definição de prioridades do escritório. Também não é desprezível a possibilidade de interferência cruzada mútua entre a JIFE e o UNODC, por ambos terem secretariado compartilhado no Escritório das Nações Unidas em Viena (UNOV)²⁹ (BEWLEY-TAYLOR, 2012, p. 270).

ORIGENS POLÍTICAS

Onde se originam as políticas públicas no RICD? A essa altura é possível compreender que os “princípios e bases do regime” propostos por Avilés (2014) correspondem aos princípios e linhas políticas de sua governança. O proibicionismo, enquanto princípio, teve

28 Dados sobre a UNODC disponíveis em: <<https://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/index.html?ref=menutop>>. Acesso em: 24 mai. 2018.

29 Informações sobre a UNOV disponíveis em: <https://www.unov.org/unov/en/management_proc.html>. Acesso em: 24 mai. 2018.

seus detalhes sucessivamente elaborados por grupos de interesse no RICD ao longo do século XX, gerando estratégias (ou linhas) específicas – três, pelas contas de Carstairs (2005) –, buscando incutir medidas e atividades específicas nos governos de seus Estados-membros. Mas onde exatamente se originam essas componentes das políticas do regime, especialmente hoje, inserido no sistema das Nações Unidas?

Primando por aspectos jurídicos básicos das relações internacionais (TRINDADE, 1981, pp. 113-34), vale salientar que aos Estados-membros da ONU cabe a incorporação, em seus regulamentos jurídicos internos, dos princípios, linhas e medidas políticas contidos nos tratados que assinam – sobre quaisquer temas (e respectivos regimes, inclusive o RICD) –, para que “políticas públicas” (em todos seus níveis de abstração) sejam feitas por seus governos. Como aplicação nacional dos instrumentos jurídicos assinados por Estados cabe aos seus governos, questões sociais (nacionais) diversas abrem margem para diferentes políticas nacionais, mas se espera que elas reflitam os princípios, estratégias e medidas acordadas nos tratados.

Note-se também que órgãos na ONU podem gerar medidas e atividades específicas que chamaremos de ações intraburocráticas, ou de efeito intraburocrático, que embora gerem ações de governança na ONU correspondentes ao RICD, não proscrevem ou prescrevem intenções e ações de governança aos Estados-membros de sua respectiva área. Avaliando o RICD como gerador de políticas – leia-se as prescrições aos governos, não as de efeito intraburocrático na ONU –, buscaremos identificar pontos geradores de políticas no ambiente da ONU em seus órgãos principais, avançando progressivamente para os organismos específicos do regime.

A AGNU é responsável, sobretudo, pela formulação e recomendação – ou seja, sem poder de legislação no DI (ABBOTT, 2006, p. 412) ou caráter vinculante nos Estados (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, Cap. IV) – de princípios e, menos frequentemente, linhas (estratégias) políticas. Isso não significa que a Assembleia está impedida de recomendar linhas, medidas e atividades, mas há dois motivos pelos quais isso não é comum: um é que a redação consensual dificulta acordos específicos, e outro é que os encarregados pela interpretação dos princípios e a formulação de linhas, medidas e atividades políticas são – além dos Estados – instâncias mais específicas, como organizações e organismos especializados (intergovernamentais ou internacionais, inclusive os não-governamentais). Ao ECOSOC, cabe a promoção e avaliação de linhas e medidas políticas

aplicáveis a seus órgãos subsidiários – que se encarregam de suas respectivas atividades –, além da promoção de discussões sobre diversos aspectos de governança e política entre vários atores. Mas quão bem o RICD ilustra essas questões?

Examinando a história do RICD, não há demonstração perfeita de que a elaboração de princípios políticos é feita pela AGNU, por que eles foram paulatinamente instaurados no regime desde a Resolução de Xangai (1909) e a Convenção de Haia (1912), antes da existência da ONU (1945) ou mesmo da Liga das Nações (1920). A **Tabela 2**³⁰ ilustra a quantidade de vezes que um tópico de resolução das Sessões Regulares da AGNU menciona drogas, de onde podemos averiguar os períodos de maior produção de resoluções sobre o tema.

Tabela 2. Quantidades Anuais de Resoluções de Sessões Regulares da AGNU Que Contém “drug” Em Seu Tópico, de 1980 a 2017							
Ano	Qte. de Menções	Ano	Qte. de Menções	Ano	Qte. de Menções	Ano	Qte. de Menções
1980	1	1990	5	2000	1	2010	2
1981	2	1991	4	2001	1	2011	1
1982	2	1992	5	2002	1	2012	2
1983	3	1993	2	2003	1	2013	1
1984	3	1994	1	2004	2	2014	2
1985	4	1995	1	2005	1	2015	2
1986	3	1996	1	2006	1	2016	1
1987	3	1997	1	2007	1	2017	2
1988	3	1998	1	2008	1		
1989	5	1999	1	2009	1		

Fonte: elaboração própria a partir do site da ONU, usando o R (R Core Team, 2018).

Observando a **Tabela 2**, nota-se que a grande quantidade de resoluções durante a década de 1980 tratam de questões que seriam pertinentes à Convenção de 1988, com diversos tópicos específicos sobre (participação de jovens em) abuso e tráfico ilícito de

30 Dados sobre resoluções de sessões regulares da AGNU foram obtidos e unidos a partir de páginas individuais dessas sessões, no site da ONU. Demais obtenções de informações foram obtidos pela análise dessa base de dados utilizando o R (R CORE TEAM, 2018). A página para acesso às sessões regulares está disponível em: <<http://www.un.org/en/sections/documents/general-assembly-resolutions/index.html>>. Acesso em: 24 mai. 2018.

drogas, campanhas sobre o tema, pedidos de um programa sobre o tema, diversas preparações de rascunhos à Convenção e o próprio anúncio da Convenção de 1988, e considerações sobre uma UNGASS para alinhar a cooperação acerca de mercados ilícitos de entorpecentes. As resoluções de 1990 a 1993 discutem sobre a aplicação da Convenção de 1988, e (repetidas vezes) sobre o UNIDCP, ações e planos do programa de ação internacional para combater o abuso, produção e tráfico ilegais de drogas – esse programa global de ação é o tema da declaração política resultante da UNGASS 1990 (A/RES/S-17/2). De 1994 a 1997, tratam daquele plano de ação e também sobre controle de drogas. E, de 1998 em diante, a cooperação internacional para o “Problema Mundial Das Drogas” (*world drug problem*) é tópico de todas as resoluções anuais da AGNU, enquanto a UNGASS 2016 também foi tema de duas resoluções de 2014 e 2015.

As atividades da AGNU referentes à **Tabela 2** demonstram que a Assembleia opera na manutenção de princípios, enquanto recomenda que linhas sejam elaboradas em convenções e/ou adotadas por órgãos na ONU – ou seja, que tenham carácter vinculante para os Estados-membros e/ou gerando medidas e atividades políticas na própria ONU. Isso ilustra bem a sua não elaboração de linhas, medidas e atividades políticas no RICD, devido à atuação de instâncias mais específicas sobre o assunto, dispostas na **Figura 4**. Além disso, a função de analisar a aplicação dos tratados do RICD não é própria da AGNU, mas do ECOSOC – que a repassa quase imediatamente à CND (em 1946).

Como, então esses outros órgãos do RICD na ONU discutem, elaboram e implementam linhas, medidas, e atividades do regime, tanto as de efeito intraburocrático na ONU como as de efeito jurídico vinculante para os Estados-membros do RICD? Visto que a interação entre esses organismos é intensa e tem complexidade (cronologicamente) crescente, a presente análise se ocupa apenas das implicações posteriores à Convenção de 1961 (início da construção convencional atual do RICD).

Atualmente a CND continua sendo a responsável pela elaboração geral de políticas no RICD, contando com o auxílio da OMS e a JIFE. A CND e o JIFE, por sua vez, dependem, em graus variáveis, do UNODC para apoio técnico e administrativo (BEWLEY-TAILOR, 2012, pp. 6-7).

Considerando as funções primeiras da CND (mesmo as anteriores à JIFE), o fato de a Comissão ser responsável pela alteração das Listas e Quadros de drogas (proibidas e permitidas) e precursores químicos (proibidos) anexos à tríade de convenções do RICD,

significa que a *CND dita as linhas e medidas domésticas direcionadas aos Estados-membros vinculados a essas convenções*. O Comitê de Expertos sobre Drogas da OMS fora designado como responsável para a adição de novas substâncias, o que supostamente mantém (já desde 1948) instalado um filtro científico a esse poder de revisão da CND, embora a qualidade de seu trabalho seja fortemente contestada (AVILÉS, 2014, p. 172) – que corresponde às relações $V_2 \rightarrow V_3$ da **Figura 1**, que nesse caso aumentam as possibilidades de interações de efeitos transnacionais no sentido $V_1 \rightarrow V_2 \rightarrow V_3$. Mas de 1968 em diante, a parcela de filtro médico-científico à ação revisora da CND passa da unidade do Comitê de expertos da OMS a 23,1% da composição da JIFE, indicada por aquele comitê – que, por sua vez, corresponde a relações $V_3 \rightarrow V_2$ aumentando a possibilidade de dinâmicas do tipo $V_1 \rightarrow V_2 \leftrightarrow V_3$ –, o que faz com que a dinâmica de alterações das Listas se torne um processo mais politizado – ou seja, há uma maior independência de V_3 em relação a V_2 para interações $V_3 \rightarrow V_1$.

Vimos acima que medidas e atividades intraburocráticas da JIFE e CND, somadas ao caráter de politização desses órgãos, afeta fortemente a elaboração de políticas no RICD. *A priori, a atuação da CND poderia direcionar os princípios e linhas do RICD* – pela alteração de suas convenções constituintes –, *mas aqueles processos em seu interior travam possibilidades de mudanças claras e objetivas*.

Podemos compreender como as funções do UNODC afetam o funcionamento da CND e a JIFE, revendo seus próprios pilares de trabalho – ou seja, suas estratégias de ação intraburocrática na ONU, as linhas políticas do próprio UNODC. Através dos dois primeiros pilares, o UNODC guarda de maneira implícita o pressuposto ideológico básico de associação das “drogas ilegais” ao COT; o que implica *apoio permanente ao PMD e às estratégias de controle da oferta de substâncias e controle da criminalidade* no RICD (já que essa estratégia é um desenvolvimento lógico daquela outra). Já pelo terceiro pilar, o UNODC busca influir de forma mais direta e explícita no(s) processo(s) de adoção nacional de políticas já desenhadas pelo RICD.

A FRAGMENTAÇÃO NO RICD

Em termos das linhas políticas do RICD – leia-se: o resultado do somatório de ações e funções de seus componentes organizacionais, referente a seu cânone proibicionista –, a abordagem oficial dominante insiste em tratar a questão estritamente através das abordagens de redução da oferta de substâncias e a penalização de seu consumo (e ações correlatas)

(CARSTAIRS, 2005, pp. 58-60), enquanto abordagens para a redução da demanda das substâncias não receberam atenção especial no foro oficial do regime (*Ibid.*, pp. 60-1). Em termos de farmacodependência, as abordagens de controle de oferta e penalização do consumo são apenas duas de cinco possíveis respostas básicas à farmacodependência, excluindo-se a abstenção à questão, enumeradas pela OMS (KRAMER, CAMERON, 1975, pp. 55-63). Essa desconsideração implica a negligência do conhecimento de múltiplas circunstâncias do consumo de drogas causadoras de dependência³¹, diversas formas de reação social à farmacodependência³², várias maneiras de tratar e prevenir a questão³³, e reflexões a se fazer sobre a investigação e metodologia para políticas públicas aplicadas ao tema³⁴. E mesmo com compêndios como o manual de farmacodependência da OMS (*Ibid.*), a pesquisa e as discussões sobre o assunto são perenes. Evidência disso é a existência e alta atividade de revistas especializadas em políticas de drogas, como o *Boletín de Estupefacientes*³⁵, *Drug and Alcohol Review*³⁶, *Substance Use & Misuse*³⁷, e *International Drug Policy Journal*³⁸.

Já centros de investigação de políticas na área – como o *Transnational Institute*³⁹, *International Drug Policy Consortium*⁴⁰, *Global Drug Policy Observatory*⁴¹, *The Beckley*

31 A questão é multicausal, não sendo possível precisar uma única causa, mas fatores que desencadeiam/favorecem a incidência do fenômeno incluem: disponibilidade da droga, aceitação social ao usuário, mobilidade geográfica do usuário, grupos de amizade, agentes “indutores”, nível de informação disponível sobre a droga, meio familiar (KRAMER, CAMERON, 1975, pp. 45-52), e características relacionadas à idade (*Ibid.*, pp. 53-54).

32 Da perspectiva sociocultural, há várias reações possíveis ao consumo das drogas classificadas como causadoras de dependência, por parte de diferentes segmentos, sejam pessoais ou profissionais, por diversas faixas etárias, que abrangem: abstenção à questão, taxaço fiscal, impedimento ou limitação da oferta, imposição de penas pelo consumo e/ou ações a ele relacionadas, tratamento do consumidor e seus sintomas de dependência, modificação do meio social, e estudo aprofundado do problema (KRAMER, CAMERON, 1975, pp. 55-63).

33 Dentre várias questões concernentes a diagnóstico, tratamento e prevenção da farmacodependência (KRAMER, CAMERON, 1975, pp. 65-90), objetivos gerais são reduzir a incidência e prevalência da farmacodependência na sociedade e a extensão e a gravidade dos problemas relacionados com o uso não médico de fármacos causadores de dependência; melhorar o comportamento pessoal e social dos viciados nas drogas; e organizar um sistema eficaz para a planificação, avaliação e modificação contínua de unidades políticas e programas, que acompanhe e se adeque ao avanço da produção científica que os avalia.

34 Como orientações para o estudo de critérios epidemiológicos, outras consequências do consumo de drogas e estudos de avaliação e (KRAMER, CAMERON, 1975, pp. 91-94).

35 Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=6258>>. Acesso em: 24 mai. 2018.

36 Disponível em: <[http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/\(ISSN\)1465-3362](http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/(ISSN)1465-3362)>. Acesso em: 24 mai. 2018.

37 Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/toc/isum20/current>>. Acesso em: 24 mai. 2018.

38 Disponível em: <<http://www.ijdp.org/content/aims>>. Acesso em: 24 mai. 2018.

39 Disponível em: <<https://www.tni.org/en/transnational-institute>>. Acesso em: 24 mai. 2018.

40 Disponível em: <<http://idpc.net/about>>. Acesso em: 24 mai. 2018.

41 Disponível em: <<http://www.swansea.ac.uk/gdpo/>>. Acesso em: 24 mai. 2018.

Disponível em: <<http://idpc.net/profile/gdpo>>. Acesso em: 24 mai. 2018.

*Foundation*⁴², *Transform*⁴³, *Drug Policy Alliance*⁴⁴ e *Multidisciplinary Association for Psychedelic Studies (MAPS)*⁴⁵ – proveem uma interface entre a discussão sobre drogas e as políticas de controle aplicadas por governos dos Estados no sistema internacional. Essas organizações promovem arenas para o posicionamento da sociedade civil organizada e são, portanto, *stakeholders* na área. A preponderância de sua ação contestadora sobre as diferentes ações políticas relativas a drogas pelos Estados-membros do RICD, constitui o que Carstairs (2005, pp. 62-3) identifica como um possível quarto estágio político do RICD.

Para expor políticas nacionais sobre drogas divergentes em termos do RICD, utilizaremos a categorização de Constanza Sánchez (AVILÉS, 2014, pp. 232-252), que as classifica em quatro tipos, que gerariam quatro tipos de impacto sobre o RICD: **(1)** as que cumprem, com nível aceitável, o núcleo fundamental do RICD, que consolidam e corroboram o regime; **(2)** as que se desviam do núcleo do regime, mas dentro de sua margem de flexibilidade⁴⁶, podendo ser **(2.a)** admitidas por seus organismos, que promovem erosões leves, ou **(2.b)** objetadas por seus organismos, que promovem erosões graves no RICD; e **(3)** as que não cumprem com o núcleo do RICD e são inadmissíveis para seus organismos, que causam rupturas no regime.

O nível de “aceitabilidade” de determinadas políticas não é objetivo nem quantificável, e varia de acordo com o assunto tratado e a (pre)delimitação de quais são os princípios e normas que constituem o núcleo do regime (AVILÉS, 2014, p. 115); motivo pelo qual Avilés (2014) usa observações dos Informes Anuais da JIFE para identificar aceitações e objeções às políticas estatais (Ibid., p. 232). Mas, por que os informes da Junta têm posicionamentos mais ou menos erráticos em relação a temas específicos (BEWLEY-TAYLOR, 2012, pp. 229-36), uma política nacional pode (i) operar dentro dos marcos convencionais do RICD (defendendo, se necessário, a sua aquiescência em termos jurídicos) sem seguir linhas punitivas, sujeita a (i.a) não ser contestada ou (i.b) ser contestada pela JIFE como violadora dos tratados; ou então (ii) operar fora de qualquer margem de flexibilidade provida pelo marco convencional do RICD (AVILÉS, 2014, pp. 234-5). Contudo, ainda que essa delimitação tenha seus limites, ela já provê um panorama das

42 Disponível em: <<http://beckleyfoundation.org/>>. Acesso em: 24 mai. 2018.

43 Disponível em: <<http://www.tdpf.org.uk/>>. Acesso em: 24 mai. 2018.

44 Disponível em: <<http://www.drugpolicy.org/>>. Acesso em: 24 mai. 2018.

45 Disponível em: <<https://www.maps.org/>>. Acesso em: 24 mai. 2018.

46 Essa margem é ampla e existe por que Estados-membros podem formular reservas, as convenções são ambíguas e não diretamente aplicáveis, e a interpretação de algumas disposições são de interpretação flexível, “eclética” (AVILÉS, 2014, pp. 229-30).

políticas de Estados-membros do RICD com nível de organização bastante satisfatório.

Políticas do tipo (1) (AVILÉS, 2014, pp. 235-6) promovem o proibicionismo punitivo, com tolerância zero a toda a cadeia de valor agregado dos mercados ilegalizados do RICD. Exemplos são a tendência de guerra às drogas na América Latina; os países da ASEAN, com incremento de políticas repressivas desde 1998 para acabar com os mercados ilícitos de drogas em seus territórios até 2020; e a Rússia, que proibiu atividades políticas de tratamento de substituição de opiáceos (medida de atendimento ao usuário utilizando tolerância cruzada de drogas) e programas de troca de seringas frente aos quadros nacionais epidêmicos de usuários de opiáceos (cuja via de administração é injeção endovenosa) associado à doenças infectocontagiosas, e está enquadrando a produção de opióides e opiáceos no Afeganistão em suas políticas nacionais de segurança e discussões no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Políticas do tipo (2.a) (AVILÉS, 2014, pp. 236-41) englobam ações que permitem (i) o consumo de drogas ilícitas (ii) a posse e cultivo de substâncias controladas para consumo pessoal, e (iii) programas de redução de dano. Em Informe Anual de 2009, a JIFE demonstra preocupação com medidas da Argentina, México, Brasil e (em alguns estados dos) EUA, de descriminalização da posse de substâncias controladas, sobretudo da cannabis, e critica figuras públicas que apoiam tais movimentos, por descreditarem o esforço da Junta para a promoção do RICD. Diversos países europeus, como a Espanha, desconsideram a posse para consumo pessoal como delito punível – Portugal é um caso emblemático, que promoveu essa legalização para todas as drogas (em 2001) –, enquanto o código legal de outros, como Países Baixos e Alemanha, têm o ato como delito criminal, mas usuários não são perseguidos porque atividades do judiciário não aplicam as disposições de sanção penal. Similar à questão da posse, a Espanha é um caso recente de descriminalização do cultivo para consumo pessoal através de *clubs* sociais de cannabis – que é produzida por grupos consumidores, sendo distribuída entre os usuários sem fins lucrativos e sem recorrer ao tráfico ilegal. Ações de redução de danos, surgidas no Reino Unido durante a década de 1980, buscam abrandar consequências adversas, sanitárias (sobretudo relativas a doenças infectocontagiosas) e sociais (problemas diversos compostos pelas várias dimensões da farmacodependência), advindas do uso abusivo de drogas, que envolve o fornecimento de seringas limas para usuários de drogas injetáveis e a manutenção do não uso de opiáceos (como heroína) por tratamentos de substituição (pela tolerância cruzada do uso da metadona), por exemplo.

Dentre políticas do tipo (2.b) (AVILÉS, 2014, pp. 241-4), se destacam (i) *narcosalas*, (ii) esquemas de maconha medicinal (iii) e o sistema de *coffeeshops* holandeses. As salas de consumo de drogas, iniciativas que surgem no âmbito da redução de danos da Austrália, Canadá, Noruega, Suíça e diversos países membros da UE, fornecem a aplicação de drogas de forma segura, como medida de reabilitação e integração social de usuários problemáticos; são iniciativas que alegam vantagens sob a perspectiva de tratamento médico e inclusão social desses usuários (medidas recomendadas pelas convenções do RICD, embora não seja focado pelo regime), mas que a JIFE considera incompatível com o núcleo do RICD, por promover o uso de drogas ilegais sem prescrição médica. De forma similar, o uso medicinal da maconha em países como Canadá, Holanda e alguns estados dos EUA foi fortemente criticado pela JIFE (antes que expertos da OMS se pronunciassem sobre o assunto), que acusou os governos de mesclarem as noções dos usos medicinal e “recreativo”, negando a utilidade medicinal da maconha e lembrando que sua presença nas listas da Convenção Única proscree seu uso a não ser que existam evidências científicas de suas utilidades médicas; ocasião que exemplifica extrapolação do mandato da JIFE em relação à OMS, padrão mencionado *acima*. Em *coffeshops* dos Países Baixos, se tolera a venda, consumo e posse de pequenas quantidades de drogas, o que é alvo de críticas perenes da JIFE; mas em paralelo à criminalização holandesa da *cannabis*, aliada com a baixa prioridade judicial e policial nacionais dada a investigações sobre o assunto, os Países Baixos aceitaram a Convenção de 1988 com ressalvas específicas que comportassem a manutenção já existente dos *coffeeshops* e a sua participação no RICD.

Por fim, políticas do tipo (3) incluiriam a criação de um mercado regulado de drogas para fins “recreativos” e não médicos, e/ou o afrouxamento de penas sobre o tráfico e delitos relacionados à distribuição e administração de drogas (AVILÉS, 2014, pp. 244-8). Casos emblemáticos são (i) o mobilizado pela Bolívia para legalizar a mascção da folha de coca; (ii) iniciativas, votadas em 2012, que legalizaram o consumo de cannabis com fins não médicos nos estados de Washington e Colorado, nos EUA; e (iii) a aprovação, em dezembro de 2013, do projeto de lei que legaliza e submete à regulação estatal a produção, venda e consumo de cannabis no Uruguai, para fins médicos, industriais e recreativos.

SÍNTESES

Uma descrição mínima do RICD contemporâneo (como a do *Capítulo 1*) exige a

menção de sua tríade constituinte de Convenções, que implica o reconhecimento de seu aparato institucional na ONU, pelo qual ele opera de forma complexa mas bastante específica. Seguindo princípios e linhas elaborados durante a construção de sua dimensão substantiva e aprimorando recomendações de medidas em sua dimensão convencional, o RICD entra no século XXI, impulsionado por discussões durante a década de 1990 e recomendações da UNGASS 1998, sob novo emblema oficial do PMD. Sua missão é solucionar esse problema nefasto: promover a cooperação internacional para finalizar o abuso e tráfico ilícito de drogas psicoativas (entorpecentes/narcóticas e psicotrópicas).⁴⁷

Mas ainda inaugurando o século XXI, a “década UNGASS” fecha com a realização do fracasso do RICD para solucionar o PMD, motivo para qual se convoca a terceira UNGASS sobre drogas. A proposta para a UNGASS 2016 é substancialmente diferente das de suas predecessoras em 1990 e 1998, pois enquanto essas representam esforços de alinhamento político dentro de uma proposta histórica, a convocação para 2016 é feita na intenção de se elaborar uma nova política (ou novas políticas) no RICD – ou, dito de outra maneira, incutir-lhe novos padrões de governança –, após o fracasso da construção vigente até então.

O fracasso político no RICD se dá em dois níveis diferentes, mas associados. O primeiro nível de fracasso contemporâneo do RICD é sua fragmentação – com políticas divergentes entre os Estados-membros –, o atual cenário de conflito (nos termos de KEOHANE, 1984) em que se encontra, promovendo seu enfraquecimento. O segundo nível é seu imobilismo, que envolve a atual incapacidade intraburocrática da ONU de rever os princípios (proibicionismo) e linhas (proibicionismo, com enfoque penal) políticas impostas aos Estados-membros, mas que são contestadas pelos mesmos, promovendo a fragmentação do regime. Essa é uma assinatura dos processos de politização na CND, JIFE e UNODC, que são burocracias de difícil acesso (por vias políticas ou tecnocráticas), que não tem sido permeáveis sobre pontos de debate apresentados pela sociedade civil e acadêmica. Somado a isso está o fracasso do RICD em solucionar o PMD. Num momento em que o objetivo de “um mundo livre de drogas” estava longe de ser cumprido (BEWLEY-TAYLOR, 2012, AVILÉS, 2014), a Declaração Política e Plano de Ação de 2009⁴⁸ do Segmento de Alto Nível (HLS) da CND recomenda que a AGNU convoque uma Sessão Especial sobre o PMD. Em resposta, a

47 Dada a natureza de tal proposta, é compreensível que estudiosos do direito, ciências políticas e Relações Internacionais tenham se ocupado do tema recorrendo à investigação de questões como cooperação e transformações de regimes internacionais, para analisar as práticas dos Estados-membros do RICD.

48 Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_52/Political-Declaration2009_V0984963_E.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2018.

AGNU convoca, em 2014, a UNGASS para 2016 (A/RES/67/193).

Dado esse contexto, emerge a pergunta: “a UNGASS 2016 é capaz de promover as mudanças políticas necessárias para reverter o fracasso no RICD”? Este capítulo busca demonstrar que esse não é um questionamento trivial, pois a pergunta está impregnada de uma imprecisão conceitual sobre o termo “política”, sem especificar o nível de abstração política e nem o(s) meio(s) de governança que a(s) aplica(m). Ou seja, não diz se “políticas” são princípios, linhas, medidas ou atividades políticas, nem se são aplicadas por governos de Estados ou outras instituições do RICD na ONU – *i.e.*, se têm efeitos nacionais ou intraburocráticos na ONU. O que leva a duas perguntas diferentes, mais adequadas: “que níveis de abstração política precisam ser alterados para reverter o fracasso no RICD?” e “esses níveis podem ser alterados pela UNGASS 2016?”.

Bem, os níveis de abstração que precisam ser alterados no RICD são aqueles conjuntos de intenções em que se originam a fragmentação e divergência entre as práticas de seus Estados-membros: o PMD. Ou seja, possivelmente seus princípios (a revisão do proibicionismo), mas impreterivelmente suas estratégias (a revisão sobre a ênfase no controle da oferta e o perfil de ação punitivo). Essas necessidades são compatíveis com o pedido da CND à AGNU para revisar as diretrizes políticas do RICD, pois discussão de princípios e estratégias políticas é função própria da AGNU. E como esse tipo de discussão pode gerar uma revisão da dimensão substantiva do regime, *não é absurdo pensar que a resolução da AGNU resultante da UNGASS 2016 possa propor uma mudança significativa no regime, senão uma mudança de regime.*

Mas persiste a pergunta: a UNGASS realmente pode promover essas alterações? Não. Embora resoluções da AGNU representem um consenso entre os Estados-membros, são instrumentos *soft law* do DI, não têm efeitos vinculantes às normas dos Estados-membros. Isso não significa, porém, que a discussão da Sessão Especial de 2016 é irrelevante. *A questão chave para a relevância da UNGASS 2016 está na qualidade de seu consenso*: se os termos acordados por ela promoverem uma mudança no regime, indicando estratégias que sejam mais tolerantes com práticas nacionais que estão dentro de sua atual margem de flexibilidade, os problemas do RICD com fragmentação serão menos intensos. Se o consenso gerado, por outro lado, mantiver as estratégias atualmente contestadas, o RICD promove o perduro de seu fracasso.

CAPÍTULO 3 O PROBLEMA MUNDIAL DAS DROGAS HOJE: CASO DE INTOXICAÇÃO CRÔNICA?

Este capítulo adereça o objetivo II do presente trabalho: saber qual a ação da UNGASS 2016 frente aos problemas apresentados pelo RICD diante de seu atual enquadramento político. De acordo com Fukuda-Parr, o

enquadramento [framing] delimita as barreiras de análise para escolhas políticas. É um processo que determina como problemas são definidos, causas são explicadas e respostas políticas e prioridades são justificadas. E também modela as narrativas, que podem ter um efeito poderoso na formulação de políticas em respeito a prioridades para alocação de recursos, reformas políticas e mobilização de apoio para a implementação de políticas. De acordo com [outros autores], o enquadramento cria a hegemonia de ideias sobre problemas e soluções, enjeitando ideias que parecem impensáveis (FUKUDA-PARR, 2016, pp. 49-50, tradução livre, ênfase nossa)

Durante sua existência, o RICD enquadrando as políticas de controle de drogas em termos do princípio do proibicionismo, promovendo estratégias de controle da oferta de drogas com caráter punitivo, culminando no PMD. E isso somado às dinâmicas intraburocráticas do RICD na ONU tem contribuído para sua fragmentação, imobilismo e fracasso político. Para avaliar a elaboração de novos padrões de governança (*i.e.*, novas políticas) no RICD perante o atual fracasso dos objetivos até então propostos, devemos considerar quais as condições necessárias para a promoção da governança global. Pascal Lamy define governança global

*como o sistema que assiste a sociedade humana a atingir objetivos comuns de maneira sustentável (*i.e.*, razoável e justa). A crescente interdependência significa que nossas leis, padrões e valores, bem como outros mecanismos sociais que modelam o comportamento humano, precisam ser analisados, discutidos e articulados da maneira mais coerente possível. Isso, em minha opinião, é a condição para o desenvolvimento necessariamente sustentável em termos econômicos, sociais e ambientais. (LAMY, 2010, tradução livre)*

Embora a governança global deva promover uma maior coerência entre as ações políticas transnacionais, há três requerimentos básicos para o seu funcionamento (LAMY, 2010): uma estrutura institucional robusta, a vontade política dos atores envolvidos¹, e objetivos bem definidos. Lidando com fenômenos transnacionais, a governança global envolve diversos níveis de ação política (local, nacional, regional, internacional, global), e

1 Lamy (2010) trata a governança global (a partir de um exame sobre a governança europeia) como um esforço conjunto entre Estados-nação. São esses os atores políticos centrais referenciados.

aparatos institucionais para lidar com questões em pauta se encontram em diversos níveis de subsidiariedade de diferentes organizações. O enfoque aqui é bastante específico: queremos saber das políticas – especificamente os princípios e estratégias – internacionais (embora de pretensão global) sobre controle de drogas pela ONU, recomendadas pela Sessão Especial de 2016 da AGNU.

Para esse enfoque, sabemos que a ONU conta com uma grande estrutura institucional que, embora tenha seus entraves na prática, pode ser usada como plataforma para a cooperação entre os Estados. No caso do RICD, a baixa acessibilidade de sua esfera intraburocrática dificulta mudanças endógenas em suas políticas. Também vimos que a vontade política dos atores está fragmentada no nível internacional e imobilizada no nível intraburocrático da ONU². A qualidade de definição dos objetivos é o requisito de governança global central de nosso estudo: a problematização do PMD gera uma fratura temática no nível internacional/global do regime, e as diferentes prioridades entre Estados-membros do RICD levam à sua atual fragmentação – *i.e.*, diferentes níveis de aquiescência (*compliance*) às normas do regime. *A priori*, a UNGASS 2016 tem potencial para sugerir mudanças ao atual enquadramento, oferecendo objetivos de governança que caracterizem um consenso de qualidade no RICD. Logo, de maneira específica, **o objetivo II deste trabalho é saber o que a UNGASS 2016 fez para contornar a delimitação falha – intraburocrática, nas Nações Unidas – de objetivos para o RICD, propostos pelo PMD.**

Para isso, devemos buscar princípios de governança global mais amplos que os do PMD para o RICD, exatamente pela sua condição interna de imobilismo às datas da Sessão Especial de 2016. Fazê-lo, no entanto, tem um custo epistemológico. Até este momento, questões centrais do RICD – uso de drogas, questões de saúde, atores não-estatais violentos, COT, políticas de segurança e o próprio enquadramento do regime – foram acessadas, através de modelos explicativos distintos – análise da evolução de normas contidas em convenções do DI, regimes internacionais, “políticas públicas”, e estudo de burocracias –, mas todos à luz do RICD. Para encontrar parâmetros externos ao RICD, devemos abrir mão, por alguns instantes, do conhecimento apreendido em termos do próprio regime; e depois de fazê-lo, avaliar os posicionamentos da UNGASS 2016 sobre a dimensão substantiva do regime.

A primeira seção do capítulo (*Princípios norteadores de Políticas para o Século XXI*) aborda a atual plataforma da ONU de diretrizes políticas para a governança global, os

2 Inclusive, essas duas dimensões da qualidade da vontade política dos atores conforma boa parte dos entraves práticos à governança no RICD, mais que a própria estrutura institucional.

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Identificando pontos em comum entre esses Objetivos e o RICD, e ponderando novos modelos de problematização que os ODS oferecem ao RICD.

A segunda seção (A UNGASS 2016) traz informações sumárias sobre a UNGASS 2016, dedicando uma subseção para a análise da Resolução produzida pela AGNU ao final da UNGASS 2016, que estipula os princípios atuais para o RICD (*Os Termos de Enquadramento da Resolução A/RES/S-30/1*), analisando-a em termos das informações apresentadas nesse trabalho: a problematização promovida sobre drogas, o papel das convenções e instituições da ONU no RICD, o posicionamento do RICD sobre sua fragmentação Estados-membros, e os ODS.

Após os resultados da análise, a derradeira seção do capítulo (*Sínteses*) os avalia e lança a resposta ao **objetivo II**, encaminhando o fechamento do trabalho.

PRINCÍPIOS NORTEADORES DE POLÍTICAS PARA O SÉCULO XXI

No século XXI já foram elaboradas na ONU duas diretrizes para nortear a ação política global, construídas sob acordo comum entre Estados e OIs: os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Os ODM correspondem às diretrizes políticas contidas na Declaração do Milênio das Nações Unidas (2000), pela qual os Estados se comprometem com a promoção de parcerias globais para cumprir com 8 objetivos e 21 metas específicas até 2015 – promovendo, dentre outras metas, a erradicação da pobreza extrema e a contenção da epidemia de AIDS.

Os ODS foram lançados pela AGNU em 2015, com 17 objetivos e 169 metas a serem cumpridas até 2030, que buscam abordar o desenvolvimento sustentável através de temáticas transversais. Os ODS conseguiram superar limitações inerentes às ODM (FUKUDA-PARR, 2016), por terem sido desenvolvidas por amplas discussões num Grupo de Trabalho Aberto da AGNU (os ODM foram feitos basicamente pela Secretaria-Geral da ONU), serem aplicáveis a todos os Estados (os ODM foram feitos para os países pobres, pelos países ricos) e adereçarem o desenvolvimento sustentável (os ODM adereçam a pobreza e mazelas correlatas). O caráter de recomendação de princípios da AGNU fica claro no preâmbulo da Resolução da Agenda 2030 (A/RES/70/1), de 2015, que declara que os ODS são “integrados e indivisíveis, e equilibram as três dimensões do desenvolvimento sustentável: econômico,

social e ambiental” (similar a LAMY, 2010).

As subseções seguintes justificam o estudo da associação entre os ODS e o RICD (*Os ODS e o RICD*), identificando as principais metas para o desenvolvimento sustentável pertinentes ao regime, e seus respectivos objetivos. Em seguida, se aprofunda a reflexão sobre como, epistemológica e metodologicamente falando, abordar fenômenos e variáveis do RICD e do PMD (*Estudos Críticos para a Paz: Análise Integrativa dos ODS e RICD*), revendo que outros objetivos e metas para o desenvolvimento sustentável devem ser contemplados por políticas do regime (*Novo Modelo de Problematização para o RICD?*).

Os ODS E O RICD

A presente análise se concentra no âmbito global do RICD, sobretudo na ONU. Logo, há dois motivos para se levar os ODS em consideração neste trabalho. Um é seu caráter recomendatório pela AGNU, que é o mesmo fator que justifica a consideração das próprias recomendações da UNGASS 2016 como objetos de estudo. O segundo é que os ODS se conformam como objetivos específicos para a governança global, que faz deles requisitos básicos para o funcionamento da governança global. E esse requisito é exatamente o objeto central de nosso estudo da governança global aplicada ao RICD. O que se deve indagar é se (e como) as diretrizes dos ODS podem interferir nas dinâmicas de elaboração e implementação de políticas do RICD, oferecendo-lhe parâmetros de intenções políticas capazes de superar a problematização do PMD. Por outro lado, também, as políticas do RICD devem estar em conformidade mínima com os ODS, justamente por que esses são objetivos para a governança global que têm caráter recomendatório outorgado pela AGNU.

Para saber se as diretrizes dos ODS podem interferir nas dinâmicas de elaboração e implementação de políticas do RICD, é preciso saber qual o diálogo dos ODS com o PMD. Os 17 objetivos dos ODS (e as respectivas quantidades de metas indicadas) são relacionadas às questões: **1.** Eliminação da Pobreza (7); **2.** Fome Zero (8); **3.** Saúde e Bem-Estar (13); **4.** Educação de Qualidade (10); **5.** Igualdade de Gênero (9); **6.** Água Limpa e Saneamento (8); **7.** Energia Limpa e Acessível (5); **8.** Trabalho e Crescimento Econômico Decentes (12); **9.** Indústria, Inovação e Infraestrutura (8); **10.** Redução de Desigualdades (10); **11.** Cidades e Comunidades Sustentáveis (10); **12.** Consumo e Produção Responsáveis (11); **13.** Ação Climática (5); **14.** Vida Subaquática (10); **15.** Vida Terrestre (12); **16.** Paz, Justiça e Instituições Fortes (12); **17.** Parcerias Para os Objetivos (19).

Como eles se relacionam com o PMD? Foram identificadas 4 metas (3.3, 3.5, 3.8 e 3.a) relativas ao tema de drogas, no objetivo relativo a Saúde e Bem-Estar (3), e 5 metas (16.1, 16.2, 16.4, 16.5 e 16.a) relativas ao COT, sob o objetivo relativo a Paz, Justiça e Fortaleza Institucional (16). A única vez que os ODS mencionam droga (“*drug*”) é na meta 3.5, que recomenda ações para prevenção e tratamento do uso abusivo de drogas, incluindo abuso de drogas narcóticas e usos danosos do álcool, mencionando também o controle do uso de tabaco (3.a) – objeto de convenção na OMS. Além disso, a meta direcionada a eliminação de epidemias infectocontagiosas (3.3) – dentre elas, por exemplo, a AIDS e a hepatite, que podem ser transmitidas pelo uso de seringas compartilhadas (neste caso, hepatites tipo B e C) – fica associada à de promoção de sistemas de saúde efetivos, que forneçam serviços de tratamento de saúde considerados essenciais (3.8). Já metas relacionadas ao COT, almejam reduzir sua capacidade operacional, meios de ação (*inter alia*, atividades ilícitas) e consequências negativas a ele associadas. Ou seja, o fortalecimento transnacional e transversal de instituições para prevenção do terrorismo e crime (16.a); reduzindo o fluxo ilegal de armas – revertendo também efeitos da alocação ilegal de recursos direcionados ao crime organizado – (16.4), a corrupção e meios de suborno (16.5); reduzindo globalmente formas de violência suas taxas de morte associadas (16.1) e finalizando a exploração, tráfico, tortura e todas as formas de violência a crianças (16.2). Estabelecendo um diálogo entre COT e questões de gênero, também há a meta de eliminar todas as formas de violência contra mulheres e meninas, incluindo o tráfico e explorações, inclusive sexuais (5.2).

Essa primeira prospecção dos ODS relativas ao PMD mostram que os atuais objetivos da ONU para a governança compreendem, em sua disposição, que crime e drogas são questões distintas. Assim como vimos que drogas são uma questão própria da farmacologia e COT, nas RI, é uma questão própria de estudos de segurança, os ODS dispõem drogas como um problema cuja solução se encontra na área da saúde, e crime como um problema cuja solução se encontra na área de construção da paz, justiça e suas instituições correlatas. E essas políticas sob a sua fratura temática remetem à sua fragmentação: as metas sob o Objetivo 3 estabelecem um diálogo com políticas de redução de danos, linha política que busca otimizar questões de saúde (sanitárias e de profilaxia) que se relacionam ao uso de drogas; enquanto metas do objetivo 16 tratam de questões relacionadas a atores não-estatais violentos (HEGER et al, 2017, p. 2), em que fica mais clara a busca de eliminação de ações associadas ao COT.

Ou seja, o desenho dos ODS superam a problematização do PMD, evidenciam fratura

temática gerada no RICD, e são compatíveis com políticas nacionais desviantes ao núcleo do RICD dentro de suas margens de flexibilidade. Isso é bastante interessante e aponta os ODS como um aporte promissor à missão da UNGASS 2016. Mas há outros objetivos ou metas dos ODS que se associem ao RICD, que demonstrem a transversalidade de temas relacionados ao desenvolvimento sustentável? Como associar drogas e COT a outras questões, econômicas, sociais e ambientais? Os Estudos Críticos para a Paz (ECP) fornecem um viés interessante para responder esses questionamentos, pois estudam a destruição e/ou monopólio de recursos diversos num único quadro conceitual (FERREIRA, SANT'ANA, 2015, p. 21). Ao analisar os ODS e o RICD à luz dos ECP, ficam mais claras as relações entre COT e injustiça social, (sub)desenvolvimento econômico e violência, paz e desenvolvimento. E abrem-se portas para um novo modelo de problematização para o RICD, dentro de um marco analítico objetivo.

ESTUDOS CRÍTICOS PARA A PAZ: ANÁLISE INTEGRATIVA DOS ODS E RICD

Os Estudos Críticos para a Paz^{3,4} (ECP) configuram uma área de estudos projetada para identificar, compreender e corrigir cenários envolvendo relações não pacíficas. Propõem a utilização de uma teoria normativa, isso é, que requer a afirmação de compromisso pessoal do pesquisador com valores, especialmente o da paz, que deriva da preocupação primordial com a condição humana e a intenção de melhorá-la, diminuindo ao máximo o uso da violência pela humanidade (GALTUNG, 1964). Assim, a disciplina se propõe a ser “socialmente produtiva”, de modo que sua aplicação só é completa quando gera estratégias concretas para a promoção da paz, (PUREZA e CRAVO, 2005, p. 8). A área de ECP tem proposta inequivocamente multidisciplinar, sem preterir nenhuma abordagem de pesquisa, desde que haja uma metodologia explícita e disciplinada, devendo ser evitadas discussões meramente programáticas, conceituais ou taxonômicas que não auxiliem no avanço teórico ou na obtenção de novos dados, não contribuindo para a elaboração de hipóteses e proposições que auxiliem na promoção da paz (GALTUNG, 1964, p. 4).

3 Presente sob várias nomenclaturas, como “estudos para a paz”, “investigação para a paz” e “investigação sobre a paz”. Prevalece em comum o objeto de estudo e o objetivo entre os pesquisadores, mais do que o nome específico da área sob a qual operam (WIBERG, 2005, pp. 21-3).

4 Embora os Estudos para a Paz tenham passado por cisões ontológicas e epistemológicas, em que estudos do *mainstream peace science* aplicam os conceitos com foco excessivo na análise da paz negativa aplicada a ações entre Estados, aqui os conceitos de EP são abordados compreendendo que a realização da *paz* [negativa e positiva] deve abordar de maneira crítica todas as manifestações de (e possíveis correções para a) *violência* [direta, indireta/estrutural e cultural], presente nos diversos níveis de relações sociais (transnacionais, nacionais, familiares, entre grupos sociais, entre gêneros, etc.), o que caracteriza os Estudos Críticos para a Paz (ECP) (FERREIRA, 2017, pp. 33-6).

Vendo a *violência* como face complementar dialética da paz (GALTUNG, 1996, p. 89), os ECP podem agir ao lançar foco na erradicação da violência ou na construção da paz. Utilizando uma abordagem análoga à da medicina (*Ibid.*, pp. 2-8), fazendo um paralelo entre violência e patologia, saúde e paz, o estudo da paz pelo viés de finalização da violência constitui o tronco de estudos sobre a *paz negativa* (que nega a violência, busca finalizá-la), analisando fatores que impedem a experiência pacífica num sistema social [diagnóstico] e suas condições de recuperação [prognóstico], planejando, se necessário, uma intervenção [terapia]. O estudo da paz pelo viés de construção e melhora da paz constitui o tronco de estudos sobre a *paz positiva*, que busca o fortalecimento da sociedade para prevenir recaídas a manifestações de violência [enfermidades], como quem fortalece as funções vitais de um indivíduo para aumentar sua imunidade.

O ato de *violência*, por sua vez é flagelar ou agredir um ator⁵, que pode se manifestar nas formas direta⁶, indireta (ou estrutural)⁷ e cultural⁸. Como resumem Manuel Pureza e Teresa Cravo (2005, p. 9, grifos nossos):

Assim, *violência directa* será o acto intencional de agressão; a *violência estrutural (indirecta)* decorrerá da estrutura social em si entre humanos ou sociedades – a repressão, na sua forma política, ou a exploração, na sua forma económica; e por fim, a *violência cultural* estará subjacente à estrutural e à directa, constituindo o sistema de normas e comportamentos que legitima socialmente as anteriores (GALTUNG, 1996, p. 2, grifos nossos).

Em contextos de violência estrutural, também fraseada como “injustiça social” (GALTUNG, 1969), o COT encontra “uma massa de jovens desempregados, em sua maioria vivendo em regiões periféricas e num alto grau de pobreza, sendo constantemente vítimas de preconceito das elites da sociedade” (FERREIRA, 2017, p. 41), vítimas de fácil conversão a suas cadeias de atividades⁹, que passam a reforçar o quadro de violência estrutural¹⁰. Por isso,

-
- 5 Quando o ator social é um indivíduo, o seu sofrimento indica a presença de violência, que pode ser aplicada ao corpo (soma) ou à mente, frutos da agressão física e agressão mental, (GALTUNG, 1996, p. 4).
 - 6 Pela destruição direta de recursos materiais, emocionais, somáticos, econômicos, ambientais etc. (GALTUNG, 1990, pp. 294-5).
 - 7 Pela retenção intencional, ou monopólio, de recursos (GALTUNG, 1990, pp. 294-5).
 - 8 Pela promoção de “aspectos simbólicos da vida humana numa civilização – religião, ideologia, linguagem, arte, ciências empírica e formal” (GALTUNG, 1996, p. 196).
 - 9 Que, lembre-se, opera com alto grau de violência através de atividades que podem envolver tortura, abusos, assassinatos.
 - 10 Por exemplo, em países com ação política conturbada, situações econômicas precárias levam a tensões que desencadeiam crises violentas capazes de perdurar na sociedade: violências diretas reforçam e são reforçadas pelas violências estruturais presentes, que ficam mais difíceis de se resolverem dada a instabilidade proveniente do aumento da violência direta (SANT’ANA e FERREIRA, 2015).

a “violência estrutural, pode ser entendida, ao mesmo tempo, como uma categoria estruturada e estruturante [...] [em que o] crime organizado usa a estrutura de desigualdade que se manifesta como violência estrutural para parte da população, e simultaneamente reproduz essa estrutura violenta.” (*Ibid.*, p. 41).

Logo, o aporte teórico de ECP integra temas de (in)justiça social, (des)igualdade econômica e COT num mesmo quadro, ao estudar a violência como unidade de análise aplicada a essas questões. Sua relação com os ODS também é notável. A promoção, pelos ECP, da paz a negativa e positiva que pressupõe a solução sincronizada dos três tipos de violência (SANT’ANA e FERREIRA, 2015, p. 140; FERREIRA, 2017, p. 35)¹¹; enquanto a declaração dos ODS se compromete a “atingir o desenvolvimento sustentável em suas três dimensões: econômica social e ambiental¹², *de maneira balanceada e integrada*” (A/RES/70/1, tradução livre, grifos nossos). Ou seja, estudos sobre violências pelos ECP identificam dinâmicas a serem corrigidas, enquanto os ODS propõem objetivos políticos para a promoção de tais correções.

Ao revisitar os ODS à luz dos ECP, outras metas afloram como potenciais contribuintes para a solução de problemas no RICD. Ao buscar questões de pano de fundo do PMD em todas as metas dos ODS, é possível ver mais 7 metas de pano de fundo relativas o COT (1.2, 1.5, 2.3, 8.7, 8.10, 10.7 e 11.2). Medidas destinadas à diminuição da violência estrutural – que alimenta e é alimentada pelo COT (FERREIRA, 2017) – estão situadas nas metas de reduzir à metade a quantidade de pessoas em estado de pobreza (em todas suas dimensões, de acordo com definições nacionais) (1.2), aumentando a resiliência daqueles em vulnerabilidades a *choques econômicos, sociais, ambientais e outros desastres* (grifo nosso) (1.5). Em especial, proteções e auxílio à produtividade agrícola de grupos sociais em vulnerabilidade social (2.3) fazem o papel de alocá-los economicamente antes que entidades do COT o façam e promovam a manutenção do quadro de pobreza ou trabalho ilegal pelo uso da violência – como acontece com fazendeiros peruanos e o Sendero Luminoso, por exemplo (SANT’ANA, FERREIRA, pp. 157-9). Em sentido similar está a recomendação de medidas imediatas para erradicar o trabalho forçado, escravidão moderna e tráfico humano¹³; proibir e

11 Embora Ferreira (2017) se refira ao COT – fornecendo referencial e *insights* para se iniciar e aprofundar estudos sobre o assunto –, a noção de solução sincrônica das diferentes violências para se alcançar a paz é um pensamento próprio dos ECP (GALTUNG, 1990).

12 Enquanto as esferas econômicas e sociais remetem à correção de injustiças sociais (violências estruturais), a questão ambiental também é contemplada pelos ECP, pois as bases da teoria da paz (GALTUNG, 1996, pp.37-9) e teoria da formação de conflitos (*Ibid.*, pp.78-80) não descartam a possibilidade de interações entre sociedades e meio-ambiente, por exemplo.

13 Lembrando também que esses e outros tipos de violência direta incidentes sobre pessoas do sexo feminino

eliminar as piores formas de trabalho forçado, incluindo o recrutamento e uso de crianças-soldado, e eliminar o trabalho infantil em todas as suas formas até 2025 (8.7)¹⁴. Por outro lado, o fornecimento de transporte acessível, com o melhoramento da segurança de estradas (11.2) aliado a políticas mais robustas e responsáveis de migração para garantir fluxos de pessoas mais seguros, ordenados e estáveis (10.7) pode contribuir com o controle de intermediários logísticos negócios criminais que atravessam barreiras nacionais (COT).

Além disso, outras 17 metas¹⁵ associadas à promoção de estruturas sociais e políticas mais sólidas poder ser elencadas como promotoras da paz, por promoverem alterações sobre questões de violência estrutural (injustiça social). Essas contemplam até questões de fortalecimento de países do Sul Global – que apresentam grande número de vítimas de violências relacionadas ao COT (FERREIRA, 2017, p. 45) – em instituições de governança global (16.8) e fortalecimento de cooperações triangulares (17.6) – correspondentes a reduções de assimetrias entre países no sistema internacional (violência estrutural entre Estados), mas não serão aqui pormenorizadas por que extrapolam a discussão de relação entre os ODS e o RICD, em especial o PMD.

NOVO MODELO DE PROBLEMATIZAÇÃO PARA O RICD?

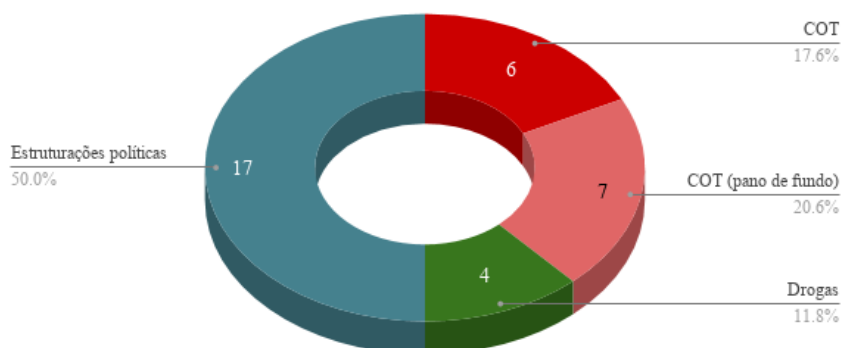
Os ODS e suas metas também estão dispostos num marco de compreensão que pode auxiliar na mudança de enquadramento do RICD. A disposição de problemas nos ODS relativos ao RICD, representados pelo **Gráfico 1**, chama a atenção para alguns pontos de problematizações no regime.

(5.2) são alimentadas pela violência cultural na forma do machismo – dinâmica que as nove metas sobre igualdade de gênero e empoderamento feminino buscam reverter.

14 Por outro lado, o fortalecimento de instituições financeiras domésticas para encorajar e expandir o acesso a bancos, seguros e serviços financeiros (8.10) pode ter efeitos indesejados se outras medidas relativas ao COT não forem efetivas.

15 São as metas: 1.a, 1.b, 2.5, 2.b, 3.b, 3.d, 4.7, 8.2, 8.3, 8.5, 8.6, 8.b, 16.8, 17.6 e 17.11.

Gráfico 1. Distribuição de Metas de ODS relacionadas ao RICD



Considerando a quantidade de metas (correspondentes a questões políticas) associadas aos objetivos (correspondentes a temas para o desenvolvimento sustentável), o COT se apresenta como um fenômeno eminentemente complexo: as 6 questões diretamente a ele associadas envolvem 2 temas para o desenvolvimento sustentável, enquanto as 7 questões envolvendo suas capacidades operacionais e meios de ação inerentes trespassam 5 daqueles temas. Isso corrobora as afirmações das *Sínteses do Capítulo 1* e não é novidade para estudiosos do assunto, que já sabem que grupos criminosos transnacionais “têm um alto grau de complexidade organizacional e profissionalização, com grande dispersão espacial e coordenação com outros grupos e atividades-meio – como o tráfico de drogas – para consecução de seus objetivos” (FERREIRA, 2017, p. 37).

Já a questão de drogas parece ser bem mais simples do que se imagina num primeiro contato com o RICD: suas 4 questões destacadas dizem respeito a apenas um tema: saúde. E, curiosamente, nenhuma das 13 questões de alguma forma associadas ao COT estão contidas no tema de saúde. Pela problematização dos temas visando a elaboração de políticas que promovam a paz (no sentido dos ECP) não há relação entre as questões. Ora, mas sabendo que foram as sucessões de controle, criminalização e crescente penalização de determinados mercados de drogas que levaram o tráfico de drogas à lista de atividades do COT, isso significa, então, que a questão do uso de drogas não deva estar submetida a controle? Deveríamos avançar rumo ao liberalismo? Pelo marco crítico de ECP, não necessariamente. Pois é sabido que alguns usos de determinadas substâncias realmente podem gerar transtornos individuais, interpessoais ou coletivos dos mais diversos (KRAMER, CAMERON, 1975),

sendo denominados “inadequado” no estudo da farmacodependência. Tais transtornos, impedindo a realização humana e que fazendo o ser humano ter menos do que pode ter, são manifestações de violências (GALTUNG, 1972, p. 109; FERREIRA, 2017, p. 43) e a proposta de ECP é reduzir ao máximo as violências.

Se poderia argumentar que, por construção social, a questão de drogas já passou a ser parte da questão do COT. Justamente porque o RICD foi construído como foi, porque a percepção comum no cenário internacional já associa a questão de drogas ao controle da criminalidade, e porque a ação politizada dos organismos do RICD na ONU vêm mantendo essa noção, a questão de drogas no RICD é, de fato, um tema inquestionavelmente associado ao COT. Essa compreensão é correta, mas inútil para promoções de fortalecimento do regime. A reversão do quadro decadente do RICD exige a revisão de seu enquadramento político, a instituição de um padrão de governança com objetivos específicos que gerem um consenso de qualidade. *Os ODS recomendam a redução de violências através do desenvolvimento econômico sustentável. E práticas divergentes de Estados-membros no regime sugerem algo no mesmo sentido: de não levar a penalização – que é um uso de violência(s) pelo Estado – de mercados de drogas ao ponto em que o controle de drogas leve ao agravamento sofrimento humano – do agravamento de problemas de saúde à violência armada da guerra às drogas.*

Então os ODS oferecem um aporte para que a UNGASS 2016 mude o enquadramento de políticas no RICD. Houve mudanças significativas propostas em 2016?

A UNGASS 2016

Dos dias 18 a 21 de abril, a plenária da UNGASS 2016¹⁶ promoveu discussões em 5 mesas redondas e numerosos eventos paralelos¹⁷, contando ao todo com contribuições de 15 entidades da Nações Unidas, 12 OIs¹⁸, 59 *stakeholders*¹⁹ e 5 órgãos subsidiários da CND²⁰. A promoção de foro para debates políticos foi eminente e, embora a riqueza de informações

16 Informações sobre a UNGASS 2016 disponíveis em seu site:

<<http://www.unodc.org/ungass2016/en/about.html>>. Acesso em: 24 mai. 2018.

17 Programação do evento disponível em: <http://www.unodc.org/documents/ungass2016/Programme/16-01871_eBook.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2018.

18 Dentre elas a UE, UNASUL, Interpol, EUROPOL e OEA.

19 Dentre eles instituições mencionadas no *Capítulo 2*, como TNI, TDPF e IDPC.

20 HONLEAs (Chefes de Organismos Encarregados de Combater o Tráfico Ilícito de Drogas) da Europa, África, América Latina e Caribe, Ásia e Pacífico, e a Subcomissão sobre Tráfico Ilícito de Drogas e Assuntos Conexos no Oriente Médio.

disponíveis em seu site oficial seja enorme e digna de estudo, o presente trabalho não pretende dissecá-las analiticamente para obter vetores de politização de temas específicos. O objetivo aqui é saber de que maneira princípios do RICD foram promovidos pela Sessão Especial, em especial os que conseguiram chegar a seu documento final – a resolução adotada pela AGNU ao fim da UNGASS 2016.

A Resolução adotada pela AGNU ao fim da UNGASS 2016 (A/RES/S-30/1) adota um anexo de título “Our joint commitment to effectively addressing and countering the world drug problem” (Nosso comprometimento conjunto para efetivamente adereçar e enfrentar o problema mundial das drogas), com 103 recomendações operacionais, sob 7 temas e 15 subtemas. A identificação precisa de progressos específicos no RICD, desenvolvendo a discussão sobre estratégias políticas específicas no regime, exigiria uma comparação cronológica da presente resolução com outras declarações políticas e planos de ação da CND, associado ao estudo de outras condições do regime através de métodos como process tracing. Esse esforço de pesquisa extrapola os limites desse trabalho, mas é exatamente o perfil de produção de Bewley-Taylor (autor amplamente citado neste trabalho), razão pela qual se recomenda aqui a leitura do Informe Sobre Políticas de Drogas pós-UNGASS 2016 do Transnational Institute (TNI) (BEWLEY-TAYLOR e JELSMA, 2016), para acessar críticas de pontos específicos da Resolução e o próprio processo de discussões na UNGASS 2016.

OS TERMOS DE ENQUADRAMENTO DA RESOLUÇÃO A/RES/S-30/1

Já vimos que, num contexto de criação de políticas, *princípios políticos* são “ideias aplicáveis a um conjunto amplo de contextos e implementáveis em uma variedade ampla de diferentes tipos de medidas [*i.e.* os instrumentos que efetivam linhas políticas]” (PAGE, 2006, p. 213, ênfase nossa); e o *enquadramento* “cria a hegemonia de ideias sobre problemas e soluções” (FUKUDA-PARR, 2016, p. 50). Ou seja: o *enquadramento corresponde à predeterminação de princípios*. Para identificar o enquadramento promovido pela AGNU na resolução final da UNGASS 2016, buscamos pelos princípios que regulam e predeterminam a própria forma de se compreender o documento: o seu preâmbulo.

Para guiar a análise, veremos como os 24 parágrafos do preâmbulo (referenciados abaixo de **I a XXIV**²¹) lidam com as questões centrais do RICD identificadas nesse trabalho:

21 Os parágrafos do preâmbulo da resolução não estão formalmente numerados. A numeração aqui é atribuída aos parágrafos conforme suas ordens de aparição no documento, para permitir a consulta objetiva dos temas discutidos.

(1) qual a problematização sobre “droga”; (2) qual posicionamento em relação aos quatro estágios políticos (CARSTAIRS, 2005) do RICD, sobre controle da oferta, controle da demanda, controle da criminalidade e a revisão dos anteriores; (3) quais as recomendações em relação ao marco convencional do RICD; (4) quais as recomendações em relação às instituições do RICD na ONU; (5) qual o posicionamento sobre a fragmentação e condição de conflito do regime; (6) e qual relação estabelecida com os ODS. Após essa apresentação sistematizada, é apresentado um resumo das condições de enquadramento na próxima (e última) seção deste capítulo (*Sínteses*).

1. PROBLEMATIZAÇÃO SOBRE “DROGA”

Como o próprio título e início do documento anuncia (I), a ação política ainda é colocada em termos do enfrentamento do PMD, referindo-se ao problema como se ele fosse um único fenômeno (XX), que apresenta desafios para a saúde, segurança e bem-estar de toda a humanidade (III). Ou seja, problemas individuais, de saúde pública, sociais e de segurança são colocados como *resultantes* do abuso de drogas psicoativas e do crime relacionado às drogas (II). Embora se inclua nas causas e consequências-chave do PMD questões dos campos de saúde, sociais, direitos humanos, econômicas, justiça, segurança pública e aplicação da lei (XXII), há a noção explícita de que o abuso drogas é considerada processo causador de outras mazelas (II e IV) e que a promoção de um mundo livre de abuso auxiliará a garantir que as pessoas vivam com saúde, dignidade e paz, com segurança e prosperidade (IV).

2. POSICIONAMENTO RELATIVO AOS ESTÁGIOS POLÍTICOS DO RICD

Após se comprometer com a prevenção e tratamento do abuso de drogas psicoativas e enfrentar o cultivo, produção, manufatura e tráfico ilícitos das mesmas (II), o documento afirma a determinação em adereçar problemas de saúde pública, de segurança, e sociais resultantes do abuso de drogas (IV). Pareada à proposta de cooperação para suprir a demanda de drogas para a redução do sofrimento humano (pelos usos médico e científico) em países mais carentes nesse quesito, está a chamada para prevenir o extravio, abuso e tráfico dessas substâncias (V). Além disso, é expressa a preocupação com o preço pago – pela sociedade, indivíduos e suas famílias – resultante do PMD, e se presta tributo especial aos que sacrificaram suas vidas, sobretudo profissionais da aplicação da lei, e todos da

sociedade civil que se dedicaram a enfrentar e tratar desse fenômeno (XX).

A resolução reconhece a necessidade de se abordar as causas e consequências-chave do PMD (XXII) e também a utilidade de intervenções direcionadas para a coleta de dados que mapeiem necessidades específicas de populações afetadas por drogas (XXIII). E reconhece que a sociedade civil, bem como a comunidade acadêmica e científica, têm papel importante na luta e enfrentamento ao PMD, notando que populações afetadas e representantes de entidades da sociedade civil devem ser habilitados, *aonde for apropriado*, a desempenhar função participativa na formulação, implementação e avaliação de programas políticos para o controle de drogas, provendo evidências científicas que sejam relevantes nesse sentido, reconhecendo a importância de parcerias desses grupos com o setor privado para a promoção dessas ações (XIX).

3. RECOMENDAÇÕES RELATIVAS AO MARCO CONVENCIONAL DO RICD

O documento sublinha que tríade de convenções – de 1961, emendada pelo protocolo de 1972, de 1971 e de 1988 –, bem como outros instrumentos jurídicos internacionais relevantes, constituem a pedra angular do sistema internacional de controle de drogas (VIII); considerando que a flexibilidade contida neles e na dinâmica do DI é suficiente para que os Estados possam lidar – cada um à sua maneira, frente suas prioridades e demandas específicas – com os caracteres de persistência, evolução e novidade dos desafios gerados pelo PMD (XIII); que as dificuldades encontradas por países em desenvolvimento frente ao PMD podem ser efetivamente adereçadas e enfrentadas e adereçadas com ações de *cooperação e assistência técnica conformadas nos parâmetros da Convenção de 1988* (XV); que as iniciativas de cooperação e coordenação política requerem a *coordenação de atividades políticas nacionais, sobretudo nos setores de saúde, educação, justiça e aplicação da lei* (XVII).

Também há menções indiretas dos princípios das convenções, como os mecanismos necessários para o funcionamento da Convenção de 1988 ao citar as causas e consequências-chave do PMD (XXII, mencionado *acima*), bem como princípios de controle da mesma Convenção embutidos na proposta de cooperação para abastecimento de substâncias psicotrópicas a países carentes dessas substâncias (V, mencionado *acima*). A própria diferenciação entre *drogas narcóticas* e *substâncias psicotrópicas*, presente na Resolução (II) e em outros documentos da ONU, traz a diferenciação presente entre os objetos das

Convenções de 1961 e 1971: todas são substâncias referidas sob os diferentes nomes são de efeito psicoativo, mas uma trata de mercados ilegais e a outra trata dos mercados classificados como *commodities* aceitas no sistema internacional.

4. RECOMENDAÇÕES EM RELAÇÃO ÀS INSTITUIÇÕES DO RICD NA ONU

Saudando os esforços para o aumento da coerência intraburocrática do sistema das Nações Unidas (XVIII), a Resolução reitera compromisso com as provisões geradas pela Declaração Política e Plano de Ação adotada pela revisão de alto nível (*high level review*) de 2014 (processo que culminou na convocação da própria UNGASS 2016) (IX). Reitera que a CND é o órgão com responsabilidade primeira no sistema de controle de drogas da ONU, que a UNODC é a entidade líder do sistema para o trato e enfrentamento ao PMD, e reconhece os mandatos da JIFE e OMS no processo (XVI). E reafirma também a necessidade de cooperação entre os Estados-membros do RICD, a UNODC e demais órgãos competentes para a promoção de estratégias e políticas de drogas, enaltecendo em sua fala a importância dos direitos humanos e da dignidade humana, que deverão ser respeitados no processo (XXI).

5. POSICIONAMENTO SOBRE A FRAGMENTAÇÃO E CONFLITO NO RICD

A resolução reconhece que um progresso tangível foi feito em alguns campos da cooperação política do RICD, e reforçam a necessidade do aumento da cooperação internacional para enfrentar desafios do PMD (III); colocando o PMD como uma responsabilidade compartilhada dos Estados, que deve ser resolvido através de uma crescente cooperação multilateral, e deve integrar as demandas com abordagem abrangente, integrada, multidisciplinar, mutuamente reforçada, equilibrada e baseada em evidências científicas (VI); e chama novamente os Estados para cooperarem em diversos campos políticos, alinhados com o princípio de responsabilidade compartilhada (XXII).

Promete compromisso inabalável com a promoção de medidas para lidar com as reduções de demanda e oferta de drogas, respeitando marcos do DI como princípios dos direitos humanos, não-intervenção, respeito à soberanias nacionais e a todos os indivíduos (VII), reiterando também o compromisso com a finalização de epidemias como a AIDS e tuberculose, combate à hepatite viral e outras doenças infectocontagiosas, entre, inclusive, as pessoas que usam drogas, incluindo as injetáveis (XXIV). Mas não promove nenhuma

alteração sobre os princípios do RICD, afirmando que o marco convencional existente é suficiente para aceitar soluções diversas ao PMD (XIII).

6. *RELAÇÕES ESTABELECIDAS COM OS ODS*

A Resolução saúda diretamente a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, notando que os esforços para o cumprimento dos ODS e lida efetiva com o PMD são complementares e se reforçam mutuamente (X). Além disso, se comprometem de maneira direta com a meta 3.3 dos ODS (XXIV, mencionado *acima*).

No mais, o documento contém referências indiretas a objetivos, metas ou mesmo o tom geral de proposição dos ODS, como a preocupação com as crianças e jovens em relação ao PMD (II); o respeito a direitos, liberdade e dignidade humana, e direitos iguais e respeito mútuo entre os Estados (VII); reconhecimento da importância de enfoques de idade e gênero para políticas e programas no RICD (XXII); o convite à mobilização de recursos para capacitar materialmente os países em desenvolvimento na lida e enfrentamento ao PMD (XIV); a necessidade de cooperação e coordenação em várias esferas políticas (XVII); a promoção de políticas equilibradas, inclusive as de promoção de vidas sustentáveis e viáveis para lidar com causas e consequências-chave do PMD (XXII); e, na promoção de uma abordagem ampla, integrada e equilibrada para enfrentar e lidar com o PMD (prometida em VI, mencionada *acima*), enfatizar os indivíduos, famílias, comunidades e sociedade como um todo, visando promover e proteger a saúde, segurança e bem-estar de toda a humanidade (XI).

SÍNTESES

Baseado na análise do preâmbulo da Resolução da UNGASS 2016 de acordo com as questões centrais do RICD identificadas nesse trabalho, essa seção decodifica os resultados obtidos descrevendo aquelas mesmas questões, mas atualizadas com as recomendações obtidas ao final da UNGASS 2016. Em seguida, resume o resultado de enquadramento atual do RICD.

A *problematização do PMD* continua a mesma, seguindo o princípio do proibicionismo e situando o abuso de drogas como centro gerador de mazelas sociais e campo fértil para criminalidade organizada. Essa perspectiva é exagerada, se considerarmos que o vício (*farmacodependência*) é uma questão multivariada em suas possíveis causas

(KRAMER, CAMERON, 1975, pp. 45-54), evoluções (*Ibid.*, pp. 10-13) e respostas sociais (*ibid.*, pp. 55-63) que podem levar a várias respostas para sua reversão (*ibid.*, pp. 65-94). Mas também não é falsa em sua essência, pois dada a criminalização de certos mercados internacionais de drogas, seu funcionamento efetivo requer ação criminal transnacional organizada (FERREIRA, 2017). E isso vem ocorrendo há mais de 80 anos. A problematização do PMD, no entanto, continua tratando todas essas questões como um único fenômeno, sem se atentar a essa construção histórica, o que dificulta a identificação das nuances da questão do uso de drogas, enquadrando-a apenas em termos do COT, nos casos de atividades de mercado ilegalizadas.

A importância de *estratégias de redução da demanda* é reconhecida, mas a problematização do PMD, aliada à extensão e complexidade do fenômeno do COT, faz com que o foco de políticas do RICD fique mais penso na direção de estratégias de *controle da oferta e criminalidade*, que são o pano de fundo até nas propostas de cooperação de caráter médico, para oferta de substâncias psicotrópicas. Quanto à reação ao *quarto estágio político* do RICD, o enquadramento atual não facilita a ação de políticas que contrariem o posicionamento político intraburocrático do regime. A parabenização a iniciativas de pesquisa sobre populações afetadas por drogas está contemplada em uma das recomendações operacionais para redução da demanda, mas isso não necessariamente abre brechas para políticas que divirjam do núcleo do RICD – ao menos não num nível em que a JIFE a considere inaceitável, o que se mostra especialmente problemático ao considerarmos preponderância conferida pela Resolução às instituições do RICD na ONU. A sociedade civil foi encorajada a participar dos ciclos políticos sobre drogas, mas sua capacidade de sugestão fica sujeita aos mesmos bloqueios que as pesquisas para a redução de demanda.

Ao afirmar, no nível da AGNU, que sua estrutura convencional e jurídica internacional é suficiente para gerar cooperação efetiva entre os Estados frente aos desafios dinâmicos colocados pelo PMD, o RICD publicamente desconsidera seu quadro de fragmentação – inclusive, sua afirmação de que um progresso tangível foi realizado para a solução do PMD não se sustenta em prova alguma (BEWLEY-TAYLOR e JELSMA, 2016, p. 4) –; pois a divergência entre os Estados no regime é flagrante, mas nenhuma alteração é proposta aos marcos convencionais. Isso ajuda a entender porque menções a assuntos que correspondem à fragmentação do regime estão embutidas em apelos consecutivos por uma cooperação mais efetiva entre seus Estados-membros. Com efeito, o tom evasivo sobre a divergência

caracteriza opção por um consenso fragmentado (Ibid., pp. 2-3).

Outrossim, se as atuais recomendações da UNGASS 2016 sobre suas instituições na ONU forem levadas a suas últimas consequências, a condução do RICD ficaria bem mais centrada nas decisões da CND, sob os auspícios de interpretações da JIFE e liderança do UNODC, o que Bewley-Taylor e Jelsma (2016, p. 4) chamam de “A Camisa de Força de Viena”, simbolizando a centralização do poder de mudança do RICD na UNOV. Esse enviesamento pode inclusive afetar o cumprimento dos ODS pelo RICD. Por exemplo, mesmo que se comprometa com metas que auxiliem no desenvolvimento sustentável, pela redução de violências estruturais, o COT constitui um ponto cego da questão, em que medidas de “guerra às drogas” apenas promovem mais violências, diretas e indiretas, como é o caso da América Latina (BEWLEY-TAYLOR e JELSMA, 2016, p. 3). Além disso, no contexto do RICD a “promoção de uma abordagem ampla, integrada e equilibrada para enfrentar e lidar com o PMD” apenas coloca a abordagem dos ODS para servir à problematização já posta pelo PMD. Nem mesmo o compromisso com a erradicação da AIDS e outras doenças infectocontagiosas implica necessariamente uma flexibilização frente a políticas de redução de danos, por exemplo, já que a JIFE pode continuar opondo tais medidas com argumentos proibicionistas, enquanto o UNODC incentiva outras medidas de redução da demanda.

Então qual foi a ação da UNGASS 2016 frente à fragmentação, imobilismo e fracasso de solução ao Problema Mundial das Drogas do Regime Internacional de Controle de Drogas, diante de seu atual enquadramento político? O que a Sessão Especial de 2016 fez para contornar a delimitação falha – intraburocrática, nas Nações Unidas – de objetivos para o RICD, propostos pelo PMD? Quase nulos, foram os resultados finais. As recomendações da UNGASS 2016 reiteram o PMD, reforçando o papel dos mecanismos burocráticos das Nações Unidas que atualmente conformam seu imobilismo. Significa que os objetivos não estão bem definidos o suficiente para promover uma coerência nas ações globais sobre políticas de drogas. E as possibilidades de mudança de enquadramento através do debate político sobre os temas relacionados ao RICD no âmbito das Nações Unidas, inclusive com a participação política da sociedade civil organizada, são acanhadas.

O retrato do atual enquadramento do RICD insiste num padrão de problematização das coisas que descritos nas *Sínteses do Capítulo 1*, que atribui muitos problemas próprios do COT à questão das drogas, fazendo discussões sobre drogas em si serem algo alheio ao regime. Os três problemas contemporâneos do RICD continuam emaranhados de forma

similar à descrita nas *Sínteses* do *Capítulo 2*, em que o processo de politização intraburocrática de seus organismos na ONU continua promovendo posicionamentos políticos que são incompatíveis com a promoção de convergência política entre seus Estados-membros. Ironicamente, o enquadramento do consenso textual proveniente da UNGASS 2016 apenas reforça a fratura temática e a fragmentação no RICD.

Identificadas as tendências políticas no RICD que levaram à convocação da UNGASS 2016 e também qual o posicionamento da AGNU em relação aos problemas do RICD, nos encaminhamos para o fechamento do trabalho.

FECHO

Vale recapitular o que foi feito nesse trabalho, quais suas limitações e quais os possíveis encaminhamentos de pesquisa daqui para a frente. As limitações são componentes inerentes, fundacionais do trabalho. São os sucessivos limites, fins e restrições dados à pesquisa que desenham o resultado final a ser apresentado. Que tema abordar? Sob que perspectiva? Com que aporte teórico? Aplicado a que objetos? Cada resposta dada na calibragem da pesquisa corresponde a um limite imposto.

O tema escolhido foi o conjunto de políticas do Regime Internacional de Controle de Drogas (RICD), dentro do campo de estudo das Relações Internacionais (RI). Sendo aquele um tema amplo, e esse um campo vasto de estudos, abordar esse regime pelas RI pode implicar recorrer a subáreas de estudos como a de Regimes (e Organizações) Internacionais, Direito Internacional (DI), História, Análise de Política Externa, ou mesmo Políticas Públicas (embora essa também possa ser vista como outro campo de estudos em si). No entanto, o formato para a exposição do tema estudado foi o de análise histórica, para identificar quais são os princípios das políticas (ações e intenções) de governança global do RICD, como elas surgiram e quais os seus desdobramentos mais recentes. Prestar atenção às origens do RICD e conceitos básicos que o regime aborda fornece parâmetros para uma análise crítica da condição atual do regime.

Em suma, o Problema Mundial das Drogas (PMD), emblema oficial da bandeira do RICD, afirma que o abuso, vício e uso inadequado de drogas leva a problemas médicos e sociais, incluindo a delinquência, o crime. Inclusive, apresenta essas questões como um fenômeno único, que leva o nome do PMD. A própria construção histórica do RICD demonstra que a afirmação do PMD não é falsa, mas também não é a única possível. Ao ponderar melhor sobre alguns conceitos básicos, se pode ver que farmacodependência (com o estudo da farmacologia aliado à saúde pública) e crime organizado transnacional (COT) são fenômenos distintos, multifatoriais, multicausais e dinâmicos. Apresentar quadros de associação entre eles como um único fenômeno, sujeito a apenas uma linha explicativa, é uma presunção que passivamente aceita décadas de construção política do RICD e desconsidera dinâmicas mais profundas entre *violências estruturais e culturais* envolvidas nas associações entre os fenômenos. Esse enquadramento é limitado e problemático: ele não está sendo capaz de resolver o PMD e também promove a fragmentação do RICD. Ainda assim, a UNGASS 2016 indica que o RICD, *i.e.*, suas instituições na ONU, não estava pronto para

alterar essa percepção básica sobre *farmacodependência* e COT.

A partir dos resultados obtidos, em que sentido iria uma pesquisa futura? Há dois objetos centrais entre os quais o pesquisador pode transitar, que levam a enfoques de estudo distintos. O primeiro é a constante avaliação crítica do PMD, que pendente ao campo de Estudos Críticos para a Paz (ECP). O segundo é o RICD, que pendente ao campo das RI. Ambos exigem uma abordagem transdisciplinar, pois eventualmente abordarão políticas nacionais sobre drogas e/ou discussões sobre essas políticas em entidades representantes da sociedade civil. Acompanhar essa discussão exige a compreensão mínima de conceitos básicos sobre drogas e crime, bem como eles se manifestam em contextos sociais distintos.

O estudo do PMD pelos ECP incita uma orientação normativa para avaliar as mudanças no RICD. Alterações políticas relativas ao RICD nos níveis nacional, regional e até mesmo global, podem tomar inúmeros rumos. Como avaliar qualitativamente as suas linhas gerais? Alinhar a parcela normativa aos ECP significa que a avaliação será feita em termos de valores que promovam a paz, e que a produção de conhecimento buscará caminhos para essa promoção (GALTUNG, 1996, p. 10, FERREIRA, 2017, p. 35). Ou seja, é feita “a crítica histórica para mudança de cenários por valores normativos fundamentados na busca da paz positiva e a comparação teórica para geração de novas perspectivas” (GALTUNG 1996, apud FERREIRA e SANT’ANA, 2015, p. 21). Essa busca para a paz implica a finalização sincrônica da violência em suas três dimensões, tipo de abordagem que está em sintonia com as propostas dos próprios ODS. Ademais, a avaliação de estudos de RI em termos de ECP e vice-versa não é uma ação disruptiva, pois ambas as áreas apresentam forte diálogo entre si (FERREIRA e SANT’ANA, 2015, pp. 20-1).

O estudo sobre ações políticas no RICD leva a perguntas sobre a qualidade da cooperação e coordenação política entre os estados no regime. Implica mapear políticas nacionais, possivelmente também as políticas regionais sobre drogas e COT, e os avanços da discussão sobre *drogas* na sociedade civil. Assim como a consideração sobre conceitos básicos em farmacologia permitiu identificar limites de enquadramento do PMD, a compreensão adequada sobre as discussões atuais sobre drogas e temas correlatos ao RICD (não apenas o COT) deve ser o aporte mínimo para a análise de políticas no tema. Se isso não for feito, estudos de caso sobre conformidade política em relação ao núcleo do RICD serão análises de regime meramente normativas, possivelmente aceitando ingenuamente o PMD, dissociadas dos princípios e processos políticos que propõem transformações ao RICD.

A contextualização contemporânea do cenário político do RICD pode ser feito através de um estudo de caso da própria UNGASS 2016 (diferente deste trabalho, que é um estudo dos princípios do RICD através da análise do resultado final dessa Sessão Especial). O site oficial da UNGASS 2016 contém diversas referências e documentos relativos a entidades da ONU, OIs, *stakeholders* e órgãos subsidiários da CND. O mapeamento das atuais políticas e interesses no RICD pode ser feito pela perfilação dessas entidades, somada à análise de suas contribuições na UNGASS 2016. Esse mapeamento aliado à consideração sobre o histórico básico do RICD, contemplado neste trabalho, pode fornecer um marco analítico para a geração estudos futuros.

O estudo de políticas nacionais relativas ao RICD são pertinentes à subárea de estudos de *regimes internacionais*, para avaliar o quanto e como práticas políticas nacionais correspondem ao núcleo de intenções e intenções políticas globais do RICD (*i.e.*, no âmbito da ONU). Neste sentido, o aporte de análise para origens de políticas (intenções e ações) podem ser úteis para identificar com precisão quais os princípios, linhas, medidas e atividades promovidas por governos. Avilés (2014) propõe um marco analítico em regimes internacionais que promove uma interface entre estudos de caso nacionais e as possíveis alterações no núcleo do RICD. É uma perspectiva bastante interessante, pois escapa daquele perfil de análise normativa pura e busca constantemente mapear mecanismos para a mudança de intenções e ações globais de *governança* no RICD.

O estudo de políticas regionais é mais complexo e envolveria outros níveis de correspondências entre políticas. Estes devem levar em consideração como intenções (ou diretrizes) e ações políticas regionais relativas ao RICD correspondem às intenções e ações globais do regime; e também como intenções e ações nacionais correspondem às ações e intenções regionais e globais. Bewley-Taylor (2012) realizou esse tipo de análise sobre os países na Europa, em que há várias políticas inovadoras em redução de danos e diferentes tratamentos sobre mercados de cannabis, mas sem perder de vista ações de organismos da ONU em relação a diversos países, inclusive não europeus.

Sobre intenções e ações políticas globais aplicáveis aos níveis nacionais e regionais, estudos posteriores devem atentar para a revisão de políticas do RICD em 2019, pela CND (pois esse é prazo final para decisões tomadas na Declaração Política e Plano de Ação adotada pela *high level review* de 2014, que foram confirmadas na resolução final da UNGASS 2016).

O estudo de desenvolvimentos globais do RICD referem-se a análises de instituições

no sistema ONU, sobretudo de suas dinâmicas intraburocráticas. O estudo de políticas nacionais e regionais não dispensa, de forma alguma, estudos mais cuidadosos de intenções e ações de governança global do RICD na ONU, pois o funcionamento de suas dinâmicas burocráticas, memórias entre lideranças dos diversos organismos das Nações Unidas e processos de negociação entre os atores envolvidos afetam fortemente o funcionamento do RICD no nível global.

O presente trabalho fornece uma contextualização ampla dos princípios gerais do RICD e abre portas para o estudo de aspectos atuais mais específicos do regime. Considera a relevância dos processos de formação daqueles princípios desde o fim do século XIX, avalia como eles funcionam atualmente no marco formal da ONU e atualiza esse quadro descritivo aos moldes resultantes da UNGASS 2016. Com isso, propõe uma perspectiva para possíveis estudos sobre o RICD, indicando estudos de governança global em suas áreas temáticas. Neste caminho, considera úteis as ferramentas fornecidas por estudos críticos para a paz, desenvolvimento sustentável, cooperação internacional e políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ABBOTT, Kenneth W.; KEOHANE, Robert O.; MORAVCSIK, Andrew; SLAUGHTER, Anne-Marie; SNIDAL, Duncan. The Concept of Legalization. In: Simmons, Beth e Steinberg, Richard (eds). *International Law and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

AVILÉS, Constanza Sánchez. *El régimen internacional de control de drogas: formación, evolución e interacción con las políticas nacionales: El caso de la política de drogas en España*. Tese (Doutorado em Direito) – Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, 384 f., 2014.

AYLLÓN, Bruno. Evolução Histórica da Cooperação Sul-Sul. In: André de Mello e Souza (org.). *Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento*. Brasília: IPEA, pp. 57-88, 2014.

BALDWIN, David A. “The concept of security”. *Review of International Studies*. 23, 5-26, 1997. Link disponível em: <http://tau.ac.il/~daniel/pdf/37.pdf>

BEWLEY-TAYLOR, David R. *The United States Drug Control and International Drug Control, 1909–1997*. Continuum, London, 2001.

BEWLEY-TAYLOR, David R. *International Drug Control: Consensus Fractured*. Cambridge University Press, New York, 2012.

BEWLEY-TAYLOR, David R.; JELSMA, Martin. “UNGASS 2016: ¿Un consenso roto o a-m-p-l-i-o?”. *Transnational Institute*. n. 45, Agosto de 2016.

BLACKMAN, Shane. “Drug War Politics: Governing Culture Through Prohibition, Intoxicants as Customary Practice and the Challenge of Drug Normalisation”. *Sociology Compass* vol. 4, issue 10, pp. 841–855, 2010.

CANÇADO TRINDADE, A. Reavaliação da Fontes de Direito Internacional Público. *Rev. Inf. Legislativa*, n. 69, jan-mar, pp. 91-134, 1981.

CARSTAIRS, Catherine. “The stages of the international drug control system”. *Drug and Alcohol Review*, vol. 24, p. 57-65, jan. 2005.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário Aurélio da língua portuguesa*. 5. ed. – Curitiba: Positivo, 2010.

FERREIRA, Marcos Alan S. V; SANT’ANA, Theo Antônio R. “As Bases de Dados

para Pesquisas em Paz e Conflitos: funcionalidades, similitudes e diferenças”. *Meridiano 47 - Journal of Global Studies*, vol. 16, n. 149, pp. 20-28, mai.-jun. 2015.

FERREIRA, Marcos Alan S. V. “Estudos Críticos da Paz e Crime Organizado Transnacional”. *Revista Crítica de Ciências Sociais* [Online], n. 113, pp. 29-50, setembro de 2017. Link disponível em: <http://rccs.revues.org/6643> ; DOI : 10.4000/rccs.6643

FINKELSTEIN, L. S. What is Global Governance?. In: *Global Governance*, vol.1, n.3, pp. 367-72, 1995.

FUKUDA-PARR, Sakiko. “From the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals: shifts in purpose, concept, and politics of global goal setting for development”. *Gender & Development*, vol 24, n. 1, pp. 43-52, 2016. Link disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/13552074.2016.1145895>; DOI: 10.1080/13552074.2016.1145895.

GALTUNG, Johan. “Editorial”. *Journal of Peace Research*, No.1, pp. 1-4, 1964.

GALTUNG, Johan. “Theory and Practice of Security”, *Instant Research on Peace and Violence*, vol. 2, n. 3, pp. 109 -112, 1972.

GALTUNG, Johan. “Cultural Violence”. *Journal of Peace Research*, vol. 27, No. 3, pp. 291-305, 1990.

GALTUNG, Johan. *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*. International Peace Research Institute, Oslo, 1996.

HALL, Wayne. “The future of the international drug control system and national drug prohibitions”. *Addiction*, 2017.

HEGER, Lindsay L. et al. Linking Nonstate Governance and Violence. *Journal of Global Security Studies*, doi:10.1093/jogss/ogx010, 2017.

HELD, D. e MCGREW, A. Political Globalization: Trends and Choices. In: *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*. NY: Oxford University Press, 2003.

HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea Ribeiro; TABAK, Jana. *Organizações Internacionais: História e Práticas*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2015.

HOUAISS, Antônio. *Mini Houaiss: Dicionário da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da língua*

portuguesa. 1.ed. - Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

JELSMA, Martin. “El desarrollo de la fiscalización internacional de estupefacientes: Lecciones del pasado y desafíos estratégicos para el futuro”. *Transnational Institute (tni)*, Serie reforma legislativa en materia de drogas no. 10. Febrero de 2011.

KEOHANE, Robert O. *After Hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton (NJ), Princeton University Press, 1984.

KRAMER, J. F., CAMERON, D. C. (comp.). *Manual sobre dependencia de las drogas*. Organización Mundial de la Salud, Ginebra, 1975.

KRASNER, Stephen D. “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables”. *International Organization*, vol. 36, n. 2 (Spring). pp. 185-205, 1982.

LAMY, Pascal. “Of what use is Global Governance?” *The Global Journal*, 2010.

LIPPI, Camila Soares. O Regime Internacional de Controle Penal das Drogas: Uma Consequência da Hegemonia Norte-Americana. In: *II Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa “San Tiago Dantas”* (UNESP, UNICAMP e PUC/SP), 16, 17 e 18 de Novembro de 2009. ISSN: 1984-9265. Disponível em: <http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos2009/camila_lippi.pdf>. Acesso em: 15 de abril de 2016.

LIPPI, Camila Soares. A política externa norte-americana para a criminalização do tráfico de drogas pelo TPI. In: *XIV Encontro Regional da Anpuh-Rio*, Rio de Janeiro, 19 a 23 de julho de 2010, UniRio. ISBN 978-85-60979-08-0. Disponível em: <https://www.academia.edu/5281163/A_pol%C3%ADtica_externa_norte-americana_para_a_criminaliza%C3%A7%C3%A3o_do_tr%C3%A1fico_de_drogas_pelo_TPI>. Acesso em: 15 de abril de 2016.

LOBO DE SOUZA, I. M. A natureza e eficácia do direito internacional. *Revista de Informação Legislativa*, v.141, p.217-227, 1999.

LUCK, Edward C. “Principal Organs”. In: Thomas. *The Oxford Handbook on the United Nations*. Oxford: Oxford University Press. 2008.

MARTIN, Lisa; SIMMONS, Beth. “International Organization and Institutions” ; In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth A. *Handbook of International Relations*. Londres: SAGE Publications, 2013.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de Metodologia Científica*. 5. ed. – São Paulo: Atlas, 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas*. Nova Iorque, 1945.

PAGE, Edward C. The Origins of Policy. In: MORAN, Michael; REIN, Martin & GOODIN, Robert E. (orgs). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford, Oxford University Press, 2006.

PUREZA, José Manuel e CRAVO, Teresa. “Margem crítica e legitimação nos estudos para a paz”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, No. 71, pp. 5-19, Junho 2005.

R Core Team (2018). R: A language and environment for statistical computing. *R Foundation for Statistical Computing*, Vienna, Austria. URL <https://www.R-project.org/>.

RANG, H. P.; DALE, M. M.; RITTER, J. M.; FLOWER, R. J. *Farmacologia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

ROGERS, Paul. “Terrorism”. In: *Security Studies: an introduction*. Paul D. Williams (org.). Londres e Nova Iorque: Routledge. 2008.

ROJAS, F. A. *El Crimen Organizado Internacional: Una gran amenaza a la democracia em América Latina y el Caribe*. II Informe del Secretario General de FLACSO, 2006. Disponível em: <<http://www.resdal.org/producciones-miembros/art-rojas-ii-inf-06.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

SANT’ANA, Theo Antônio R.; FERREIRA, Marcos Alan S. V. “Violência e Ameaças À Paz Na América Do Sul: Um Estudo de Caso do Equador e Peru (2006 – 2013)”. *RICRI* Vol.3, No.5, pp.136-163, 2015.

SCHMITTER, Philippe. “Reflexões sobre o Conceito de Política”. In: BOBBIO, Norberto. *Curso de Introdução à Ciência Política*. Brasília: UnB, 1984.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 8, n 16, pp. 20-45, jul-dez 2006.

WIBERG, Håkan. “Investigação para a Paz: Passado, presente e futuro”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, No. 71, pp. 21-42, Junho 2005.